

Die postsowjetische Strukturkrise der russischen Kohleindustrie

Pleines, Heiko

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Pleines, H. (1999). *Die postsowjetische Strukturkrise der russischen Kohleindustrie*. (Berichte / BIOst, 19-1999). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-44049>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Meinungen, die in den vom BUNDESINSTITUT FÜR OSTWISSENSCHAFTLICHE UND INTERNATIONALE STUDIEN herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

© 1999 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung – auch auszugsweise – nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,
Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110; Internet-Adresse: <http://www.biost.de>
E-mail: administration@biost.de

ISSN 0435-7183

Inhalt

	Seite
Kurzfassung.....	3
Einleitung	5
Wirtschaftliche Lage der Kohleindustrie	6
Die großen Kohlenreviere	6
Die aktuelle Kohlenkrise.....	7
Staatliche Restrukturierungsmaßnahmen	10
Das marktorientierte Reformprogramm und Probleme bei seiner Umsetzung	10
Die Organisationsstruktur der Kohleindustrie im Wandel.....	12
Die soziale Lage der Bergleute	17
Löhne.....	17
Arbeitslosigkeit	18
Soziale Dienstleistungen	20
Reaktionen der Bergarbeiter	21
Die politische Rolle der Bergarbeiter	22
Die Protestwellen der Bergarbeiter	22
Politische Orientierung der Bergarbeiter	28
Die Bergarbeiterproteste im Kontext – Mobilisierungspotential.....	30
Die Bergarbeiterproteste im Kontext – Erfolg.....	32
Summary	37

11. Mai 1999

Der vorliegende Bericht ist Teil einer Studie über Wirtschaftseliten und Entscheidungsprozesse in Rußland, die im Rahmen des von der Volkswagen-Stiftung geförderten Arbeitsvorhabens "Wirtschaftseliten in Rußland" erstellt wird.

Heiko Pleines

Die postsowjetische Strukturkrise der russischen Kohleindustrie

Bericht des BIOst Nr. 19/1999

Kurzfassung

Vorbemerkung

Das Thema des vorliegenden Berichtes ist die Entwicklung der russischen Kohleindustrie seit dem Ende der Sowjetunion. Die Kohleindustrie war einer der wesentlichen Träger der forcierten Industrialisierung unter Stalin und wurde bis zum Zusammenbruch des planwirtschaftlichen Systems als Kernbranche gefördert. Das abrupte Ende dieser Förderung mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und die schwere post-sowjetische Wirtschaftskrise gestalten die Restrukturierung der Kohleindustrie mit ursprünglich fast einer Million Beschäftigten noch problematischer und konfliktreicher als dies in westlichen Industriestaaten der Fall war.

Im vorliegenden Bericht wird einleitend die wirtschaftliche Strukturkrise der Branche dargestellt. So kann deutlich gemacht werden, daß die zögerliche und unvollständige Umsetzung eines marktorientierten Restrukturierungsprogramms durch die Regierung wenig zur Lösung der Krise beiträgt. Das Ergebnis ist vielmehr eine deutliche Verschlechterung der sozialen Lage der Bergarbeiter. Die Untersuchung der daraus resultierenden Proteste auf ihre politische Bedeutung und ihre Erfolge schließt dann den Bericht ab.

Ergebnisse

1. Das Ende der planwirtschaftlichen Subventionierung hat die Strukturkrise der russischen Kohleindustrie abrupt offenbar werden lassen. Die Probleme der Branche werden durch den dramatischen Verfall der russischen Wirtschaft noch verschärft. Die Kohleproduktion ist seit 1992 um etwa ein Drittel gesunken. Die Mehrheit der Kohlebetriebe arbeitet derzeit mit Verlust.
2. Vor allem wohl auf Druck der Weltbank, deren Kredit zur Finanzierung der Kohlesubventionen benötigt wird, hat die russische Regierung einem marktorientierten Restrukturierungsprogramm zugestimmt. Wesentliche Aspekte dieses Programms sind jedoch nicht in Angriff genommen worden. Die Reform der Kohleindustrie hat sich bisher weitgehend auf Änderungen der Organisationsstruktur und sozial nicht abgedeckte Massenentlassungen beschränkt. Die Modernisierung der Produktionsanlagen und die Schaffung von Marktbedingungen sind hingegen vernachlässigt worden.

3. Aufgrund der staatlichen Finanznot werden nicht einmal die Löhne der Bergarbeiter pünktlich bezahlt. Die Durchführung umfassender Sozialprogramme ist unter diesen Umständen utopisch. Dementsprechend hat sich die soziale Lage der Bergarbeiter seit dem Ende der Sowjetunion deutlich verschlechtert. Während sie früher die "Arbeiterelite" stellten, entspricht ihr Lebensstandard mittlerweile maximal dem landesweiten Durchschnitt.
4. Früher, stärker und aufsehenerregender als die Arbeiter aller anderen Branchen haben die Bergarbeiter gegen die Verschlechterung ihrer Lage protestiert. Dabei lassen sich vier Phasen der Proteste unterscheiden. 1989-91 waren die Massenproteste noch (vergleichsweise) erwartungsvoll. Nach dem Ende der Sowjetunion nahmen die Bergarbeiter dann eine abwartende Haltung gegenüber den Ergebnissen der Wirtschaftsreformen unter El'cin an. Ab 1995 reagierten sie mit organisierten Massenstreiks auf die Unfähigkeit der Regierung, ihren Zahlungsverpflichtungen gegenüber der Kohleindustrie nachzukommen. Die Wirkungslosigkeit dieser Streiks veranlaßte die Bergarbeiter dann 1998 zur massenhaften Anwendung radikalerer Protestmaßnahmen, vor allem zur Blockade wichtiger Transportwege.
5. Die Bergarbeiter haben nach 1991 nur begrenzt politische Forderungen gestellt, da sie in einen reformorientierten und einen konservativen Flügel gespalten sind. Der Erfolg der wirtschaftlichen Forderungen der Bergarbeiter ist schwierig zu bewerten. Einerseits hat der Staat nicht genug Finanzmittel, um diese Forderungen zu erfüllen. Andererseits ist die Kohleindustrie – nach der Landwirtschaft – immerhin der zweitgrößte Subventionsempfänger in Rußland. Ein wesentliches Problem der wirtschaftlichen Forderungen der Bergarbeiter besteht darin, daß die Regierung die erforderlichen Finanzmittel nur mit Hilfe eines Weltbankkredites aufbringen kann. Mit diesem Kredit sind aber Bedingungen verknüpft, die den Forderungen der Bergarbeiter widersprechen. Außerdem ist zu fragen, ob die Regierung allein für die Nichterfüllung ihrer Zahlungsverpflichtungen verantwortlich gemacht werden kann. Denn die Leitungen vieler Kohlebetriebe scheinen mit Hilfe dubioser Zwischenhändler umfangreichen Subventionsbetrug durchzuführen. Sie instrumentalisieren die Proteste der Bergarbeiter, um ihren privaten Gewinn zu vergrößern.

Einleitung

In der Sowjetunion war die Kohleindustrie einer der wesentlichen Träger der forcierten Industrialisierung der 1930er Jahre. Ähnlich wie in den westlichen Industriestaaten nahm die Kohleindustrie auch hier in der ersten Phase der Industrialisierung eine Schlüsselrolle ein. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ist es jedoch zu einem weltweiten Bedeutungsverlust der Kohle gekommen, der vor allem auf die verstärkte Nutzung anderer Energiequellen (Erdöl und -gas, Kernenergie) zurückzuführen ist. Die sinkende Nachfrage, aber auch die Erschöpfung der besten Vorkommen führten in vielen westlichen Industriestaaten, wie Deutschland, den USA und Großbritannien, ebenso wie in der Sowjetunion zu einem starken Bedeutungsverlust des Kohlenbergbaus. Vor allem die deutsche Regierung bemühte sich, die daraus resultierende Kohlekrise mit Hilfe staatlicher Subventionen und Sozialpläne zu entschärfen. Die sowjetische Führung ging noch weiter und subventionierte den unveränderten Betrieb der Kohleindustrie im Rahmen der Planwirtschaft.

Während sich in den westlichen Staaten im Verlauf der Restrukturierung eine kleine, aber moderne und profitable Kohleindustrie entwickelte, wurden in der Sowjetunion die alten Strukturen, der alte Umfang und auch die alte Födertechnologie beibehalten. Im Ergebnis produzierte die sowjetische Kohleindustrie zu extrem hohen Kosten mit überhöhtem Personalaufwand einen deutlichen Überschuß an Kohle, der aber durch planwirtschaftliche Maßnahmen verdeckt wurde. Sowjetische Kohle wurde so zum Beispiel zum Betrieb eines Stahlwerkes in der DDR verwendet, obwohl polnische Kohlevorkommen viel effizienter hätten eingesetzt werden können.

Mit dem Ende der Sowjetunion sah sich die russische Kohleindustrie völlig unvorbereitet den wirtschaftlichen Realitäten ausgesetzt. Die gesamtwirtschaftliche Krise verschärfte die Probleme noch und der russischen Regierung fehlten die finanziellen Mittel und wohl auch die Kompetenz, um umfassende Restrukturierungs- und Sozialpläne zu realisieren. Die russische Kohleindustrie mit fast einer Million Beschäftigten ist damit ein Musterbeispiel für die postsowjetische Strukturkrise und für das daraus resultierende soziale Protestpotential. Die folgende Untersuchung soll sowohl die wirtschaftlichen Aspekte als auch die sich daraus ergebenden sozialen und politischen Konsequenzen der Krise analysieren.

Wirtschaftliche Lage der Kohleindustrie

Die großen Kohlenreviere

In Rußland gibt es derzeit sechs Kohlenreviere mit Produktion in größerem Maßstab:¹

Dabei ist allein das Kuznetsker Becken (Kuzbass) für etwa 40% der russischen Kohleproduktion verantwortlich (über 90 Mio. t). Der Kuzbass, der sich im Oblast' Kemerovo befindet, ist eines der frühen Zentren der sowjetischen Schwerindustrie. Viele Schachtanlagen entstanden in den 1930er Jahren. Fast die Hälfte der hier produzierten Steinkohle kann im Tagebau gewonnen werden.

Das zweitgrößte Steinkohlenrevier Rußlands ist das Pečorskij-Becken bei Vorkuta im Norden der Republik Komi. Seine Jahresproduktion liegt bei gut 20 Mio. t (knapp 10% der russischen Gesamtproduktion). Das Gebiet wurde während des Zweiten Weltkrieges erschlossen, um den Verlust der westlichen Kohleproduktion, vor allem im Donbass, auszugleichen. Der Kohlenabbau ist hier aufgrund der extremen Klimabedingungen am nördlichen Polarkreis mit zusätzlichen Problemen konfrontiert.

Das drittgrößte Steinkohlenrevier Rußlands ist das Donetsker Becken (Donbass). Der größte Teil der Kohlevorkommen liegt aber auf ukrainischem Gebiet. Der russische Donbass beschränkt sich auf den Westen des Oblast' Rostov und fördert nur noch 6% der jährlichen russischen Produktion (14 Mio. t). Die Kohleproduktion im Donbass begann bereits in der Frühphase der russischen Industrialisierung. Vor Ausbruch des 1. Weltkrieges war der Donbass für 80% der russischen Kohleproduktion verantwortlich.

Nur noch von regionaler Bedeutung ist das Čeremchovskij Steinkohlenrevier bei Irkutsk, dessen Jahresproduktion von gut 12 Mio. t vor allem für die Strom- und Wärmeversorgung der Städte Ostsibiriens verwendet wird. Die ersten Kohlevorkommen wurden hier bereits im späten Zarenreich im Zusammenhang mit dem Bau der Transsibirischen Eisenbahn erschlossen.

Das Južno-Jakutskij Steinkohlenrevier hat eine Jahresproduktion von etwa 10 Mio. t, die im Tagebau gewonnen wird. Diese ostsibirische Lagerstätte wurde Ende der 1970er Jahre erschlossen, als eine Anschlußstrecke an die Baikal-Amur-Magistrale (BAM) das Gebiet erreichte. Ein großer Teil der Produktion wird über den Hafen in Nachodka nach Japan exportiert.

Weitere kleine Steinkohlenreviere finden sich vor allem in Ostsibirien und im Fernen Osten. Ihre Jahresproduktion liegt deutlich unter 10 Mio. t und sie haben nur lokale Bedeutung für die Strom- und Wärmeversorgung.

¹ Alle Angaben zu den Kohlenrevieren nach: Goskomstat Rossii: Rossijskij Statističeskij Ežegodnik, Moskau 1998, S. 402f.; A.I. Alekseev, V.V. Nikolina: Geografija. Naselenie i chosjajstvo Rossii, Moskau 1996, S. 111-114; M.A. Virula: Konkurencija i konkurentosposobnost' ugledabyvajuščich predprijatij, Moskau 1996, S. 28f.

Das größte Braunkohlenrevier Rußlands liegt im Kansko-Ačinskij-Becken, östlich des Kuzbass im Krasnojarskij Kraj. Die Jahresproduktion beläuft sich auf über 35 Mio. t (fast 15% der russischen Gesamtproduktion). Die Produktionskosten sind relativ gering, da die Braunkohle im Tagebau gewonnen werden kann. Aufgrund ihres geringen Brennwertes wird sie jedoch fast ausschließlich in der regionalen Stromerzeugung verwendet.

In kleinerem Umfang wird Braunkohle außerdem östlich des Čeremchovskij-Becken, im Fernen Osten, westlich des Urals, sowie im Norden des Donbass gefördert. Die Jahresproduktion übersteigt aber in keinem dieser Braunkohlenreviere 10 Mio. t.

Tabelle 1 **Rußlands Kohleproduktion 1970-1997 nach Regionen**
(in Mio. t)

Region (Kohlenrevier)	1970	1980	1990	1997
Kemerovo (Kuzbass)	113	145	150	94
Krasnojarskij Kraj (Kansko-Ačinskij-Becken)	22	35	52	35
Komi (Pečorskij Becken)	22	29	29	21
Rostov (russischer Donbass)	34	32	29	14
Irkutsk (Čeremchovskij-Becken)	22	26	24	12
Čitinskaja Oblast' (verschiedene)	4	8	10	12
Sacha-Jakutija (Južno-Jakutskij-Revier))	2	4	17	11
Primorskij Kraj (verschiedene)	9	13	16	11
Čeljabinsk (Braunkohlenrevier)	21	17	12	6
Tul'skaja Oblast' (Moskauer Becken)	33	22	12	2
Sonstige	63	60	44	27
Insgesamt	345	391	395	245

Quelle: Goskomstat Rossii: Rossijskij Statističeskij Ežegodnik, Moskau 1998, S. 402f.

Die aktuelle Kohlenkrise

Bis in die 1960er Jahre war Kohle in Rußland der dominierende Primärenergieträger. Die Erschließung der sibirischen Gas- und Ölfelder hat seitdem zu einem starken Bedeutungsverlust der Kohle geführt. Mittlerweile ist ihr Anteil an der Primärenergieproduktion Rußlands auf unter 15% gesunken. Seit dem Höchstwert von 425 Mio. t im Jahre 1988 ist zusätzlich auch ein Rückgang der absoluten Produktionszahlen zu beobachten (siehe Tabelle 2). Wichtigster Abnehmer der russischen Kohleindustrie sind derzeit Stromkraftwerke, die über 40% der geförderten Kohle verheizen. In einigen Regionen, wie z.B. dem Primorskij Kraj in Rußlands Fernem Osten, basiert die gesamte Stromproduktion auf Kohleverfeuerung. Ein weiterer industrieller Großabnehmer für Kohle ist die Metallindustrie. In den großen Kohlenrevieren, mit Ausnahme von Vorkuta, sind deshalb in sowjetischen Zeiten auch Großbetriebe der Metallindustrie angesiedelt worden. Die dritte wesentliche Verwendung von Kohle ist in Rußland die Beheizung von Wohnraum. Dies gilt vor allem für weite Teile Sibiriens, die nicht an das Gas-

netz angeschlossen sind. Sowohl Exporte als auch Importe von Kohle finden nur in sehr begrenztem Umfang statt und haben ausschließlich regionale Bedeutung.

Die Grundproblematik der russischen Kohleindustrie, die rückläufige Bedeutung der Kohle als Primärenergieträger, gilt auch für westliche Industrieländer. Die z.B. in Deutschland bereits in den 1960er Jahren begonnene Restrukturierung zur Anpassung an den geänderten Bedarf ist im Rahmen der sowjetischen Planwirtschaft aber vermieden worden. Während in Deutschland, Großbritannien oder den USA der Restrukturierungsprozeß über mehrere Jahrzehnte gestreckt wurde, traf er die russische Kohleindustrie mit dem Ende der planwirtschaftlichen Abschottung völlig unvorbereitet.²

Tabelle 2 **Rußlands Kohleproduktion 1980-1998**
(in Mio. t)

Jahr	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Produktion insges.	391	395	353	337	306	272	263	257	244	224 ¹
davon im Tiefbau	53%	45%	40%	43%	43%	43%	42%	39%	38%	
Steinkohle	246	257	217	210	193	177	177	167	160	
davon: Koks- und Antrazitkohle ²	111	120	92	93	83	75	79	73	66	
Braunkohle	145	138	136	127	113	95	86	90	85	

¹ Schätzung nach: Andrej Baranovskij, God bez Rosuglja, in: Nezavisimaja Gazeta, 10. Dezember 1998, S. 4.

² Qualitativ hochwertige Steinkohle.

Quelle: Goskomstat Rossii: Rossijskij Statističeskij Ežegodnik, Moskau 1998, S. 402f.

Der deutliche Produktionsrückgang der russischen Kohleindustrie in den 1990er Jahren ist also Ausdruck der post-sozialistischen Strukturkrise. Der Gesamtverlust der Branche belief sich 1998 auf 6,4 Mrd. Rubel (zum Wechselkurs von Mitte 1998 etwa 1 Mrd. Dollar). Diese Summe entspricht etwa 20% der gesamten Produktionskosten.³ Von den 19 größten Kohlenbetrieben hatten 1998 nur drei ausreichende finanzielle Mittel, um allen Zahlungsverpflichtungen nachzukommen.⁴

Diese Kohlenkrise wird verursacht durch sehr hohe und tendenziell steigende Produktionskosten, die einer deutlich sinkenden Nachfrage gegenüberstehen.⁵ Die hohen Produktionskosten lassen sich im wesentlichen auf drei Faktoren zurückführen:

² Einen knappen Überblick bezogen auf den russischen Fall gibt: Leonid Gordon: Restrukturizacija ugol'noj otrasli, in: Čelovek i trud, 8/1998, S. 12-16.

³ Tat'jana Lysova u.a.: Ot oborony, in: Ekspert, 15.2.1999, S. 10f.

⁴ Dazu ausführlicher: Rejting ugol'nich kompanij, in: Ekspert, 22.2.1999, S. 25.

⁵ Eine detaillierte Analyse der Konkurrenzfähigkeit der Kohle des Kuzbass bietet: Boris V. Krasil'nikov u.a.: Restrukturizacija ugol'noj otrasli Kuzbassa. Konkurentnye uslovija razvitija regiona, Kemerovo 1996, S. 72-220.

- Die verwendete Fördertechnologie ist veraltet. Die Produktion ist deshalb weniger effizient als mit moderner Technik. Zusätzlich ist die alte Technik wartungsintensiver und störanfälliger.⁶ Sie gefährdet auch die Sicherheit der Bergleute. 1997 starben 277 Bergleute bei Arbeitsunfällen. 15.000 wurden verletzt.⁷
- Die geographischen Bedingungen vor allem für den Steinkohlenbergbau sind bei etlichen Lagerstätten sehr ungünstig. Viele der erschlossenen Flöze sind bereits ausgebeutet. Neue Vorkommen müssen oft unter ungünstigeren geologischen Bedingungen abgebaut werden. Sie liegen häufig in größerer Tiefe oder sind vergleichsweise klein. Auch die Qualität der geförderten Kohle hat in den letzten Jahren abgenommen. Bei den sibirischen Lagerstätten, vor allem im Pečorskij-Becken, stellen die klimatischen Bedingungen ein erhebliches Problem dar.⁸ Die oft weiten Transportwege vom Produktionsort zum Endabnehmer erhöhen den Selbstkostenpreis der Kohle erheblich.⁹
- Aus sozialen Gründen werden deutlich mehr Bergleute beschäftigt als für die Produktion benötigt werden. Hinzu kommt, daß die Kohleindustrie in der Regel auch für die Finanzierung der sozialen Infrastruktur der Bergarbeiterstädte verantwortlich ist (bzw. war).¹⁰

Der drastische Nachfragerückgang für russische Kohle hat vor allem zwei Ursachen:

- Die Kohle wird als Primärenergieträger zunehmend durch Erdgas und teilweise auch Erdöl substituiert. Der Anteil der Kohle an der russischen Primärenergieproduktion ist von über 50% in den 1950er Jahren auf jetzt unter 15% gesunken. Erdgas hingegen hat derzeit einen Anteil von über 40% und Erdöl einen Anteil von 35%. Die Umstellung vieler Wärmekraftwerke von Kohle- auf Erdgasverfeuerung hat einen wesentlichen Beitrag zu dieser Entwicklung geleistet.¹¹
- Durch die post-sowjetische Wirtschaftskrise ist der Energiebedarf der russischen Volkswirtschaft insgesamt deutlich gesunken. Hauptabnehmer der Kohleindustrie sind mit einem Anteil von über 40% weiterhin Kraftwerke. Die Stromproduktion ist im Zeitraum

⁶ A.B. Janovskij: Osnovy restrukturizacii ugol'noj promyšlennosti, Moskau 1995, S. 52-54. Siehe auch: D.I. Maliovanov et.al.: Techničeskij uroven' šachtного stroitel'stva v Rossii i stranach SNG, in: Ėkonomika ugol'noj promyšlennosti, 2/1995, S. 17-21.

⁷ Zahlen und Fakten zur Kohleindustrie, in: Wostok 3/1998, S. 47. Ausführlich: A.A. Mochova u.a.: Analiz sostojanija bezopasnosti i ochrany truda v ugol'nyh šachtach Rossijskoj Federacii, in: Institut gornogo dela im. Skočinskogo: Analiz i prognoz razvitija ugol'noj promyšlennosti, Moskau 1995, S. 138-152.

⁸ A.B. Janovskij: Osnovy restrukturizacii ugol'noj promyšlennosti, Moskau 1995, S. 47-49.

⁹ Der durchschnittliche Transportweg russischer Kohle beträgt über 800 km. (Alois K. Fischer: Verschärfung der Brennstoffkrise Rußlands, in: Osteuropa Wirtschaft, 2/1998, S. 203-214, hier: S. 208). Die Tarifpolitik der staatlichen Eisenbahn ist deshalb für die Kohleindustrie von zentraler Bedeutung. (Am Beispiel Kemerovo zeigt dies: Petr Fadeev: Roman s kamennym uglem, in: Finansovye Izvestija, 1.4.1999, S. I.)

¹⁰ Siehe dazu die Ausführungen im dritten Abschnitt dieses Berichtes.

¹¹ Juri N. Kutscherow: Die Struktur der künftigen Brennstoffversorgung russischer Wärmekraftwerke, in: Andrei Kuxenko, Friedemann Müller (Hg.): Deutsch-russische Energiekooperation unter Globalisierungsdruck, Ebenhausen (SWP – S. 425) 1998, S. 78-81; M.A. Virula: Konkurencija i konkurentosposobnost' ugledabyvajuščich predprijatij, Moskau 1996, S. 30f.

1990-97 um über 20% gesunken. Ein weiterer wichtiger Abnehmer, die Metallurgie, verzeichnete im selben Zeitraum sogar einen Produktionsrückgang von über 40%.¹²

Verschärft werden die Folgen des Nachfragerückgangs noch durch die akute Zahlungskrise in der russischen Wirtschaft. Im Herbst 1998 beliefen sich die Schulden der Abnehmer (darunter vor allem der Stromwirtschaft) gegenüber der Kohleindustrie auf 8,7 Mrd. Rubel (zum damaligen Zeitpunkt über 400 Mio. Dollar). Die Schulden der Kohleindustrie selber überstiegen diese Summe allerdings um 150%.¹³

Staatliche Restrukturierungsmaßnahmen

Das marktorientierte Reformprogramm und Probleme bei seiner Umsetzung

Eine marktwirtschaftlich orientierte Restrukturierung der Kohleindustrie müßte die einzelnen Unternehmen von produktionsfremden Kosten befreien (Übergabe der sozialen Infrastruktur an staatliche Behörden, Abbau der Überbeschäftigung). Anschließend müßten Schächte, die profitabel arbeiten können, modernisiert werden und die übrigen stillgelegt werden. Gleichzeitig müßten die Betriebe zu marktwirtschaftlichem Verhalten veranlaßt werden (Ende der Subventionierung und staatlichen Regulierung, Lösung der Zahlungskrise, u.U. Privatisierung). Nach Einschätzung einer Weltbankstudie von 1994 würde die russische Kohleproduktion unter Marktbedingungen auf 200 Mio. t jährlich sinken. Gleichzeitig müßte etwa die Hälfte aller Beschäftigten entlassen werden. Das wären 450.000 Arbeiter, darunter 250.000 im eigentlichen Bergbau.¹⁴

Formell haben bisher alle russischen Regierungen diese Konzeption akzeptiert. Der zuständige stellvertretende Minister für Brennstoffe und Energie, Igor' Kožuchovskij, erklärte so im Februar 1999:

In den grundlegenden Prinzipien der Restrukturierung, die bereits 1995 akzeptiert und dann 1998 ergänzt wurden, sind die prinzipiell notwendigen Schritte zur Reform der Kohleindustrie vorgesehen. Ziel der Restrukturierung ist die Schaffung einer rentablen Kohleproduktion. Die Mechanismen zur Erreichung dieses Ziels umfassen die Schließung unrentabler Schächte begleitet von garantiertem Sozialschutz für die entlassenen Bergleute und die Ausweitung der Investitionen in potentiell rentable Kohlebetriebe. All diese Maßnahmen werden im Rahmen eines neuen Regulierungssystems stattfinden.¹⁵

Um diese Restrukturierung zu realisieren bedarf es zum einen erheblicher Geldmittel sowohl für die Modernisierung zukunftssträchtiger Schächte als auch für die Bewältigung der sozialen Folgen der Massenentlassungen. Zum anderen müssen die Leiter der Kohlebetriebe und die verantwortlichen staatlichen Entscheidungsträger bereit und fähig sein, ein entsprechendes

¹² Goskomstat Rossii: Rossijskaja Federacija v cifrach, 1998, Moskau 1998, S. 162.

¹³ Tat'jana Lysova u.a.: Ot oborony, in: Ekspert, 15.2.1999, S. 10f.; Rejting ugol'nich kompanij, in: Ekspert, 22.2.1999, S. 25.

¹⁴ World Bank: Russian Federation. Restructuring the coal industry. Putting people first, Washington 1994.

¹⁵ Ugol'naja sreda [Interview mit Kožuchovskij], in: Ekspert, 15.2.1999, S. 16f. (hier: S. 16).

Restrukturierungsprogramm umzusetzen. Beide Bedingungen sind bisher weitgehend unerfüllt geblieben.

Auf Seiten der staatlichen Entscheidungsträger scheinen weiterhin oft Entscheidungskriterien aus der Sowjetzeit zu dominieren. Die Betonung von Produktionsmaximierung anstelle von Gewinnmaximierung und die Orientierung an der "nationalen wirtschaftlichen Sicherheit" (im Sinne von Autarkie) sind die augenfälligsten Ausdrücke dieser Haltung. Hinzu kommt weitverbreitete Korruption, die zur Unterschlagung von Geldern für die Kohleindustrie führt. So sind z.B. 240 Mio. Dollar eines Weltbank-Kredites für Schachtschließungen einfach verschwunden. Zusätzlich sind die Vergabekriterien für die finanzielle Unterstützung der Kohleindustrie manipulierbar, so daß Gelder oft ineffizient eingesetzt werden.¹⁶

Die Mehrheit der Betriebsleiter im Kohlenbergbau betrachtet Restrukturierungsmaßnahmen nicht zu unrecht als Bedrohung für ihre Existenz und die ihres Betriebes. Sie verlangt deshalb eine Aufrechterhaltung und Ausweitung der staatlichen Subventionen. Große Verluste und eine hohe Beschäftigtenzahl sind für den jeweiligen Betrieb ein erfolgversprechendes Argument im Verteilungskampf um staatliche Unterstützung. Anreize für gewinnorientiertes Wirtschaften sind dementsprechend nur begrenzt vorhanden. Sinkende Effizienz der Kohleproduktion und wachsender Subventionsbedarf der Kohleindustrie sind also sich gegenseitig verstärkende Tendenzen.

Die finanziellen Probleme des Staates machen aber die von der Kohleindustrie geforderte Subventionierung zunehmend unmöglich. Nach der Landwirtschaft ist die Kohleindustrie derzeit der größte Subventionsempfänger in Rußland. Die tatsächlichen Aufwendungen für die Kohleindustrie sind aber von etwa 12 Mrd. Rubel im Jahre 1994 (damals fast 6 Mrd. Dollar) auf 5,7 Mrd. Rubel im Jahre 1998 (damals etwa 600 Mio. Dollar) gekürzt worden.¹⁷ Für 1999 hat die Regierung Primakov der Kohleindustrie Subventionen in Höhe von 10 bis 12 Mrd. Rubel versprochen. Nach dem Kursverfall des Rubels würde der Gegenwert der jährlichen Kohlesubventionen damit auf etwa 500 Mio. Dollar sinken, wobei auch noch die Hälfte der Summe von der Weltbank finanziert werden soll, obwohl deren endgültige Zusage zur Auszahlung des entsprechenden Kredites noch nicht vorliegt.¹⁸ Durch die real deutlich sinkenden Subventionsleistungen ist die Krise der Industrie drastisch verschärft worden, was wiederum die Dringlichkeit von Restrukturierungsmaßnahmen erhöht hat.

Vor allem die akute Finanznot dürfte dafür verantwortlich sein, daß sich Rußland mit der Weltbank überhaupt auf ein marktorientiertes Restrukturierungsprogramm für die Kohleindustrie geeinigt hat. Dieses Programm wurde 1995 verabschiedet. 1996 stellte die Weltbank dann den ersten Kredit zur Teilfinanzierung dieses Programmes zur Verfügung. 525 Mio. Dollar sollten für die Schließung von Schächten, für Umschulungsprojekte und

¹⁶ Judith Pereira: Hard times in the Donbass, in: FT Energy Economist, 12/1998, S. 16-20.

¹⁷ Diese Zahlen enthalten die mit Hilfe von Weltbankkrediten finanzierten Ausgaben. Die Zahl für 1994 ist in denominierte Rubel umgerechnet worden. Der Gegenwert in Dollar ist nach dem jeweiligen Jahresmittelwert für den Wechselkurs bestimmt worden. (Angaben nach: Judith Pereira: Hard times in the Donbass, in: FT Energy Economist, 12/1998, S. 16-20 (hier: S. 16f.).

¹⁸ Svetlana Babaeva: Ugol'naja otrasl' otbrošena na tri goda nazad, in: Izvestija 19.2.1999, S. 2.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen aufgewandt werden. Fast die Hälfte der ausgezahlten Gelder ist jedoch spurlos verschwunden. Ein großer Teil der verbleibenden Summe wurde benutzt, um ausstehende Gehälter an die Bergleute zu zahlen. Der Weltbankkredit wurde also weitgehend zweckentfremdet und die Auszahlung eines weiteren Kredites von 200 Mio. Dollar wurde ausgesetzt bis – so die damalige Kernbedingung der Weltbank – die Hälfte der Kohleindustrie privatisiert worden ist. Die entsprechende Kennziffer stand Ende 1998 bei etwa 10%.¹⁹

Diese Konstellation führt dazu, daß die Restrukturierung halbherzig und einseitig geplant wird. Mangelnde Finanzierungsmöglichkeiten veranlassen die Regierung, vor allem die Stilllegung von Schächten zu diskutieren. Dadurch sind im Verlauf der Kohlereform 1994 bis 1997 etwa 100 Gruben geschlossen und insgesamt etwa 200.000 Arbeitsplätze abgebaut worden.²⁰ Die zur sozialen Abfederung dieses Prozesses erforderlichen Programme werden aber nicht realisiert.²¹ Auch die Modernisierung zukunftssträchtiger Betriebe wird nicht in Angriff genommen. 1999 sind vom Staat ganze 170 Mio. Dollar für die Anschaffung neuer Förderausrüstung vorgesehen.²² Ob diese Mittel auch wirklich zur Verfügung gestellt werden, bleibt fraglich. Anreize für ein gewinnorientiertes Wirtschaften der Kohleindustrie werden ebenfalls nicht geschaffen.

Die tatsächlichen staatlichen Restrukturierungsmaßnahmen in der Kohleindustrie haben sich bisher auf Veränderungen der Organisationsstruktur in Verbindung mit Massenentlassungen beschränkt.

Die Organisationsstruktur der Kohleindustrie im Wandel

Bis 1970 war die sowjetische Kohleindustrie in vier Ebenen organisiert. Auf der höchsten Ebene war ein Organ der Zentralregierung für die gesamte Branche verantwortlich. Auf der nächsten Ebene wurde die Kohleindustrie in territorialen Organisationseinheiten zusammengefaßt, die von 1936 bis 1974 als Kombinate bezeichnet wurden.²³ Diese Kombinate bestanden aus mehreren Zechen, die wiederum die einzelnen Produktionsstätten (Schächte und Tagebauanlagen) verwalteten. Zur Vereinfachung dieser Struktur wurden 1970 die Zechen als Organisationseinheit abgeschafft. Die Kombinate, die 1974 in Produktionseinheiten umbenannt wurden, übernahmen nun direkt die Verwaltung der Produktionsstätten und wurden dabei vom Ministerium für die Kohleindustrie koordiniert.

¹⁹ Judith Pereira: Hard times in the Donbass, in: FT Energy Economist, 12/1998, S. 16-20 (hier: S. 16f.); Peter Rutland: Russian coal industry faces a difficult future, OMRI Analytical Briefs Nr. 509 (12.12.1996); Ayse Kudat, Vadim Borisov, Bulent Ozbilgin: Restructuring Russia's coal sector, in: Michael M. Cernea, Ayse Kudat (Hg.): Social assessments for better development, Washington 1997, S. 63-108 (hier: S. 68f.).

²⁰ Zahlen und Fakten zur Kohleindustrie, in: Wostok, 3/1998, S. 47. 1998 hat es – wohl vor allem aufgrund der häufigen Regierungswechsel und der Bergarbeiterproteste – entgegen der ursprünglichen Planung keine weiteren Massenentlassungen gegeben.

²¹ Siehe dazu den folgenden Abschnitt über die soziale Lage der Bergleute.

²² Judith Pereira: Hard times in the Donbass, in: FT Energy Economist, 12/1998, S. 16-20 (hier: S. 16f.).

²³ Im Kuzbass z.B. gab es sieben derartige Produktionseinheiten.

Im Verlauf der Wirtschaftsreformen unter Gorbachev wurde die Organisationsstruktur der Kohleindustrie 1990/91 grundlegend verändert. Die Organisationsformen wurden dabei vielfältiger und die Zahl der Organisationseinheiten erhöhte sich. Mit dem Ende der Sowjetunion nahmen diese Reformversuche ein abruptes Ende. Im Dezember 1992 ordnete der russische Präsident El'cin die "Umwandlung in Aktiengesellschaften und die Privatisierung der Einheiten, Unternehmen und Organisationen der Kohleindustrie" an.²⁴

Bis Mitte 1995 waren 52 der insgesamt 54 Organisationseinheiten der russischen Kohleindustrie in Aktiengesellschaften umgewandelt worden, von denen jedoch weniger als ein Drittel in Privatbesitz überführt wurden.²⁵ Die Organisationsstruktur der staatlichen Kohleindustrie umfaßte nun wieder vier Ebenen. An der Spitze stand das Ministerium für Brennstoffe und Energie (Mintopënergo), das auch für die anderen Branchen der Brennstoffindustrie zuständig ist. Für die staatliche Kohleindustrie direkt verantwortlich war die staatliche Holding Rosugol'.²⁶ Ihr unterstanden etwa 70% aller Produktionsstätten.²⁷ Auf der nächsten Ebene folgten die ehemaligen Produktionseinheiten, die in Aktiengesellschaften umgewandelt worden waren.²⁸ Diese wiederum kontrollieren die Produktionsstätten, die ebenfalls als Aktiengesellschaften organisiert sind. Zusätzlich wurden für bestimmte Dienstleistungen (Investitionsfinanzierung, Unternehmensberatung, Handel, Sozialleistungen) im Bereich der Kohleindustrie weitere Aktiengesellschaften geschaffen.²⁹

Ende 1997 kam es zu einer neuen Reorganisation der Kohleindustrie als die staatliche Holding Rosugol' aufgelöst wurde. Die Auflösung wurde mit Vorwürfen von Korruption und Ineffizienz begründet. Rosugol' war für die Vergabe der staatlichen Subventionen zuständig und damit auch für Mißbrauch und Zweckentfremdung der Gelder sowie für das Verschwinden von 250 Mio. Dollar aus dem Weltbankkredit. Insgesamt liefen bei der Staatsanwaltschaft 40 Ermittlungsverfahren wegen finanzieller Manipulationen im Bereich der Kohleindustrie.³⁰

Damit entfiel das zentrale Lenkungsorgan für die Koordination der russischen Kohleindustrie. Die staatlichen Subventionen, die vorher vom föderalen Haushalt über Rosugol' und die jeweiligen regionalen Haushalte zu den Unternehmen transferiert wurden, werden seit Mitte 1997 direkt vom föderalen Haushalt an die Endempfänger gezahlt.³¹ Die Regierung wollte

²⁴ Ukas des Präsidenten der Russischen Föderation Nr. 1702 vom 30.12.1992: "O preobrozovanii v akcioner-nye obščestva i privatizcii ob"edinenij, predprijatij, organizacii ugol'noj promyšlennosti", abgedruckt in: Sobranie aktov Prezidenta i pravitel'stva Rossijskoj Federacii, 2/1992, S. 100 [S. 100-105].

²⁵ Der Anteil der privaten Produktionsstätten an der Kohlenproduktion lag noch 1998 bei nur etwa 10%.

²⁶ Rosugol' ist die Kurzform von Rossijskij ugol' (= Russische Kohle).

²⁷ Die übrigen Produktionsstätten wirtschaften als private Unternehmen außerhalb der staatlichen Verwaltungsstrukturen. Im Kuzbass gibt es so z.B. fünf unabhängige Schächte bzw. Tagebauanlagen.

²⁸ Dabei wurde der Umfang einzelner Produktionseinheiten verändert. Im Kuzbass entstanden so z.B. acht Aktiengesellschaften anstelle der sieben Produktionseinheiten aus der Sowjetzeit.

²⁹ Die Darstellung des Wandels der Organisationsstruktur der Kohleindustrie bis 1996 erfolgte nach: Institut sravnitel'nych issledovanij trudovyh otnošenij (ISITO), Kemerovskij filial: Struktura upravlenija ugol'noj promyšlennosti, Kemerovo 1996 (Internetfassung: <http://www.csv.warwick.ac.uk/fac/soc/complabstuds-coalres.doc>).

³⁰ Andrej Baranovskij: God bez "Rosuglja", in: Nezavisimaja Gazeta, 10. 12.1998, S. 4.

³¹ Vladimir Leksin, Ljudmila Plakitkina, Aleksandr Švecov: Finansirovanie social'noj infrastruktury šachterskich gorodov, in: Čelovek i trud, 8/1998, S. 31-36 (hier: S. 36).

sich nun auf die Abwicklung der unrentablen Kohlebetriebe konzentrieren, d.h. konkret auf die Schließung ineffizienter Betriebe und auf den sozialen Schutz der entlassenen Bergleute. Gleichzeitig sollten die überlebensfähigen Betriebe in die Privatwirtschaft überführt werden. Allein 1998 sollte der Anteil des Privatsektors an der Kohleindustrie von 10% auf 50% steigen. Der dann mögliche Weltbankkredit sollte die staatlichen Subventionen für die Branche weitgehend ersetzen.³²

Aufgrund des Mangels an politischer Durchsetzungskraft und an Haushaltsmitteln, der durch Regierungswechsel und die Finanzkrise vom August 1998 noch verschärft wurde, geschah eine Umsetzung des Programms aber nur in Ansätzen.³³ Die Unternehmen der Kohleindustrie blieben so weitgehend sich selbst überlassen. Da sie aber mehrheitlich auf den Empfang von staatlichen Subventionen ausgerichtet waren, konnten sie ihre neu erhaltene Entscheidungsfreiheit nicht für ein marktorientiertes Verhalten nutzen. Von den neunzehn großen Kohlenbetrieben arbeiten nur drei wirklich erfolgreich. An zweien (Krasnojarskugol' und Vostsibugol') hält der Staat die Aktienmehrheit. An der dritten (Kuzbassrazresugol') besitzt er einen Minderheitenanteil. (Einen Überblick über die größten Kohlebetriebe und ihre wirtschaftliche Lage bietet Tabelle 3.)

Seit dem Ende von Rosugol' entwickelt sich langsam eine neue, diesmal nicht zentral geplante, Organisationsstruktur in der Kohleindustrie. Dabei wird nicht mehr die landesweite Kohleindustrie von einer staatlichen Organisation verwaltet, sondern die einzelnen Kohlebetriebe werden in regionale Strukturen integriert. Bei diesem Prozeß rivalisieren zwei alternative Modelle. Zum einen möchte die politische Führung in vielen der betroffenen Regionen die Kontrolle über die Kohleindustrie übernehmen, zum anderen versuchen einige industrielle Abnehmer ihre Kohlenproduzenten in die eigene Unternehmensstruktur bzw. in eine Holdinggesellschaft einzubinden.

In Kuzbass übernahm die Regionalverwaltung zum Jahresbeginn 1999 de facto die Zuständigkeit für die staatlichen Kohlebetriebe. Auf regionaler Ebene wird hier eine Holdinggesellschaft geschaffen, die Rosugol' vergleichbar zu sein scheint und einer von der Regionalverwaltung kontrollierten Finanz-Industriellen Gruppe um die Kuzbassprom-Bank angegliedert werden soll.³⁴ Im Krasnojarskij Kraj hingegen war der Streit um die Kontrolle des regionalen Kohlenproduzenten Krasnojarskugol' ein wesentlicher Aspekt im Konflikt

³² Einen prägnanten Überblick über die Pläne der Regierung gibt der stellvertretende Minister für Brennstoffe und Energie: Igor Kochuschowski: Gibt es einen Ausweg aus der Sackgasse?, in: Wostok 3/1998, S. 39-40.

³³ Zur Entwicklung der Organisationsstruktur der Kohleindustrie in den Jahren 1997 und 1998 siehe: Jurij Gorlin, Aleksandr Dmitriev, Sergej Klimov: Ugol'nye kompanii Rossii. Plany privatizacii, in: Čelovek i trud, 8/1998, S. 26-30.

³⁴ Igor' Lavrenkov: Vse kuzbasskie ugol'nye kopi dolžny prinadležat' Kuzbassu, in: Segodnja, 23.12.1998, S. 5; Anton Starožilov: V kraju nesostojatel'nosti, in: Ėkspert, 2.11.1998, S. 20-22; Julija Ul'janova: Kompanija "Tuleev-ugol'" ukрупnjaetsja, in: Segodnja, 25.12.1998, S. 1, 4.

zwischen Gouverneur Aleksandr Lebed und der regionalen Aluminiumindustrie.³⁵ Im Primorskij Kraj wiederum wurde bereits Ende 1997 eine Tagebauanlage mit einem Wärmekraftwerk zu einem neuen Unternehmen zusammengeschlossen, dessen Aktienmehrheit der russische Strommonopolist EES hält.

*Tabelle 3 Umsatz und Gewinn der größten¹ russischen Kohleunternehmen,
Jan.-Sept.1998*

Unternehmen	Region	Kohlenrevier (St – Steinkohle, Br – Braunkohle)	Umsatz (in Mio. Rubel)	Gewinn vor Steuern (Mio. Rubel)	Beschäftigte ²
Kuzbassrazresugol'	Kemerovo	Kuzbass (St)	3.881	639	24.200
Vorkutaugol'	Komi	Pečorskij (St)	2.142	-213	19.400
Jakutugol'	Jakutija	Južno-Jakutskij (St)	1.930	68	6.900
Gukovugol'	Rostov	Donbass (St)	1.851	-169	17.400
Južnij Kuzbass	Kemerovo	Kuzbass (St)	1.784	96	7.100
Leninskugol'	Kemerovo	Kuzbass (St)	1.763	-17	16.600
Krasnojarskugol'	Krasnojarskij kraj	Kansko-Ačinskij (Br)/ Južno-Jakutskij (St)	1.601	344	10.400
Kuzneckugol'	Kemerovo	Kuzbass (St)	1.457	-110	19.800
Vostsibugol'	Irkutsk	Čeremchovskij (St)	1.299	634	12.800
Čeljabinskugol'	Čeljabinsk	Čeljabinskij (Br)	1.100	-147	17.300
Prokop'evskugol'	Kemerovo	Kuzbass (St)	1.020	-265	21.600
Primorskugol'	Primorskij kraj	div. Lagerstätten (Br/St)	969	122	13.500
Rostovugol'	Rostov	Donbass (St)	890	-433	36.500
Intaugol'	Komi	Pečorskij (St)	729	-134	8.900
Chakasugol'	Chakasija	Minussinskij (St)	643	-8	6.000
Schacht Rospadskaja	Kemerovo	Kuzbass (St)	608	54	4.700
Meždurečenskugol'	Kemerovo	Kuzbass (St)	580	-11	4.400
Dal'vostugol'	Amur	Raičinskij (Br)	552	31	5.200
Severokuzbassugol'	Kemerovo	Kuzbass (St)	341	-107	12.500
Insgesamt			25.140	374	265.200
Durchschnittswert			1.323	20	13.958

¹ berücksichtigt wurden alle Betriebe der Kohleindustrie, die 1997 zu den 200 umsatzstärksten Unternehmen Rußlands gehörten.

² zum Stichtag 31.12.1997

³⁵ Zu den einzelnen Etappen des Konfliktes siehe: Marija Bogatych: Pravitel'stvo v pare s Lebedem obygrivaet Bykova, in: Segodnja, 4.2.1999, S. 5; Sergej Stepanov: Krasnojarskij parad. Ravnenie na Lebedja?, in: Rossijskaja Gazeta, 13.2.1999, S. 1, 3, 4; Aleksej Tarasov: Ha ugoľ'nych generalov uže nadevajut naručniki, in: Izvestija, 19.3.1999, S. 2; Aleksej Tarasov: Seans pazoblačenija kreditorov "Krasugolja", in: Finansovyje Izvestija, 1.4.1999, S. I; Elisaveta Osetinskaja: Primakov dovedet ugoľ' do privatizacii, in: Segodnja, 13.4.1999, S. 4.

Quelle: Ėkspert, 22. 2.1999, S. 25; Ėkspert, 12. 10.1998, S. 20-27.

Nachdem dieses Projekt bei der Stromerzeugung eine Kostensenkung von 17% ermöglichte und einen Gewinnanstieg von 59% bescherte, möchte EĖS nun in großem Stil Kraftwerke mit ihren Kohlenproduzenten vereinigen. 1999 sollen so in den sibirischen und fernöstlichen Kohlenrevieren neun Strom-Kohle-Betriebe geschaffen werden.³⁶

Da der Staat jedoch weiterhin Mehrheitsaktionär der Kohlebetriebe ist, die früher zu Rosugol' gehörten,³⁷ liegt die letztendliche Entscheidung über die Zukunft der Betriebe bei der zentralen Regierung in Moskau. Deren Erwägungen hängen von verschiedenen Faktoren ab. Gouverneure mit guten Kontakten in der Hauptstadt haben eine Chance, die Kohlebetriebe ihrer Region zu übernehmen. Etliche Kohlebetriebe sollen jedoch privatisiert werden, um die Auflage der Weltbank für einen neuen Kredit zu erfüllen und um die Staatseinnahmen zu erhöhen. Dafür sind vor allem die beiden profitablen Großbetriebe Krasnojarskugol' und Vostsibugol' vorgesehen. Hier würde ein Verkauf an interessierte Industriebetriebe (Industrieholding Uralmaš bzw. Aluminiumindustrie oder EĖS in Krasnojarsk) naheliegen. Die Bildung der von EĖS vorgeschlagenen Strom-Kohle-Betriebe hingegen hat den Nachteil, daß die Stromproduzenten jeweils nur die rentableren Tagebauanlagen übernehmen wollen, so daß der Staat die unprofitablen Schächte behalten würde und für deren Subventionierung bzw. Schließung die Verantwortung tragen müßte. Obwohl diese Variante durchaus in ein marktorientiertes Restrukturierungskonzept passen würde, nimmt die Regierung vor allem wegen der finanziellen Belastungen eine ablehnende Haltung ein.³⁸

Wenn die neue Organisationsstruktur der russischen Kohleindustrie auch noch nicht absehbar ist, so bedeutet das Ende von Rosugol' doch auf jeden Fall auch das Ende der einheitlichen, zentral koordinierten Verwaltungsstruktur. Subventionsbetrug und Finanzmanipulationen zur Unterschlagung von Einnahmen der Kohleindustrie sind dadurch aber offenbar nicht zurückgegangen. Dies ist zumindest das Ergebnis einer Untersuchung der Kohleindustrie des Kuzbass durch eine föderale Sonderkommission im Herbst 1998. Grundlage der meisten Delikte ist die Abgabe von Kohle an Zwischenhändler zu extrem niedrigen Preisen. Die Zwischenhändler, die in der Regel gute Kontakte zum Management des Kohlebetriebes haben, verkaufen die Kohle dann mit großem Gewinn, an dem die Betriebsleitung beteiligt wird. Als Folge dieser Preismanipulation weist der Betrieb in seiner Bilanz große Verluste aus, deren Begleichung aus dem Staatshaushalt eingefordert wird. Für die Entlohnung und soziale Versorgung der Bergleute bleibt auf diese Weise noch weniger Geld, als im Staatshaushalt vorgesehen.³⁹

³⁶ Tat'jana Lisova: Neposledovatel'noe podključenie, in: Ėkspert, 22.02.1999, S. 22-24; Elizaveta Osetinskaja: "Gazprom" možno postroit na ugle, in: Segodnja, 9.4.1999, S. 4.

³⁷ Bis Februar 1999 wurden die staatlichen Anteile vom Ministerium für Staatseigentum verwaltet. Danach übernahm das neugeschaffene Komitee für die Kohleindustrie die Zuständigkeit. (Petr Fadeev: Rosugol' bessmertn, in: Izvestija, 19.2.1999, S. 2.)

³⁸ Tat'jana Lisova: Neposledovatel'noe podključenie, in: Ėkspert, 22.2.1999, S. 22-24.

³⁹ Sergej Petuchov: Černyj ajsberg, in: Ėkspert, 16.11.1998, S. 52-53.

Die soziale Lage der Bergleute

Fast ein halbes Jahrhundert lang wurden die sowjetischen Bergarbeiter in der sowjetischen Literatur als Helden der sozialistischen Arbeit gepriesen. In Anerkennung ihrer Überlegenheit im Bereich der Industrieproduktion – die in der sowjetischen Wirtschaft am meisten geschätzt wurde – erhielten Bergarbeiter relativ hohe Löhne und vorteilhafte Rentenregelungen sowie zusätzliche Sachleistungen und Privilegien. Diese offizielle Anerkennung des besonderen Status der Bergleute trug dazu bei, die Vorstellung von den Bergleuten als Elite der industriellen Arbeiterschaft nicht nur bei der Bevölkerung, die ihren Respekt zollte, sondern auch bei den Bergarbeitern selber zu schaffen, die Stolz auf ihre gesellschaftliche Position waren.⁴⁰

Im post-sowjetischen Rußland hat sich der Status der Bergleute deutlich verringert. Vor allem drei Faktoren bestimmen ihre soziale Lage: der Umfang der tatsächlich gezahlten Löhne, das Ausmaß der Arbeitslosigkeit sowie die Bereitstellung sozialer Infrastruktur und Dienste. Die Kohlenkrise hat sich auf alle drei Faktoren negativ ausgewirkt. Bereits seit den Reformen Gorbachevs erfüllt der Staat nicht einmal mehr seine Zahlungsverpflichtungen gegenüber den Beschäftigten der Kohleindustrie regelmäßig. Weitergehende soziale Unterstützungsmaßnahmen oder Sonderprogramme z.B. zur Arbeitsbeschaffung sind höchstens in Form von Pilotprojekten realisiert worden.

Besonders betroffen von der Restrukturierung der Kohleindustrie sind die Regionen der großen Kohlenreviere. Irkutsk und Krasnojarsk stellen hierbei eine Ausnahme dar, da die großen Kohlebetriebe dieser Regionen (Vostsibugol' und Krasnojarskugol') profitabel arbeiten. Die Problemregionen der Kohleindustrie sind dementsprechend die altindustriellen Gebiete des Kuzbass und des Donbass sowie die Kohlebezirke bei Vorkuta im Norden der Republik Komi. In diesen drei Regionen arbeiten etwa 70% aller Beschäftigten der Kohleindustrie.⁴¹

In allen drei Regionen wird die Krise der Kohleindustrie noch verschärft durch das Fehlen alternativer Arbeitsplatzangebote. Die Schwerindustrie der altindustriellen Regionen befindet sich ebenfalls in einer dramatischen Krise und die Wirtschaftsstruktur des Gebietes um Vorkuta ist einseitig auf die Kohleindustrie ausgerichtet.

Löhne

Das Lohnniveau in der Kohleindustrie liegt deutlich unter dem der anderen Branchen des Energiekomplexes. 1998⁴² betrug der durchschnittliche Monatslohn in der Kohleindustrie 1.798 Rubel, während er in der Ölindustrie bei 2.774 Rubel und in der Gasindustrie sogar bei 4.966 Rubel lag. Für die gesamte russische Industrie⁴³ lag der Durchschnittslohn allerdings nur bei 1.273 Rubel,⁴⁴ so daß das Lohnniveau in der Kohleindustrie immer noch überdurchschnittlich hoch ist. Auch das Rentenniveau für ehemalige Beschäftigte der Kohleindustrie

⁴⁰ Annette Robertson: Once a miner, always a miner?, Paper to the 1997 BASEES Annual Conference, Fitzwilliam College, Cambridge, 12-14 April, 1997, S. 2.

⁴¹ Olga Golodec: Social'nye paradoksi restrukturizacii, in: Čelovek i trud, 8/1998, S. 17-21 (hier: S. 19).

⁴² Daten für Januar bis November.

⁴³ Im Gegensatz zur deutschen Statistik zählt die russische auch Energiewirtschaft und Bergbau zur Industrie.

⁴⁴ Alle Angaben nach: Interfax Statistical Report, 12.2.1999, S. 14f.

liegt deutlich über dem industrieweiten Durchschnitt.⁴⁵ Das durchschnittliche Lohnniveau in den von der Kohlenkrise besonders betroffene Regionen ist mit Ausnahme des russischen Donbass (Rostov), wo es nur 710 Rubel im Monat beträgt, ebenfalls höher als der Landesdurchschnitt von 1.182 Rubel im Jahre 1998. Im Kuzbass (Kemerovo) beträgt es 1.352 Rubel, in der Republik Komi als traditionelle Entschädigung für die extremen klimatischen Bedingungen sogar 1.916 Rubel.⁴⁶

Gerade in der Kohleindustrie werden die Löhne aber oft mit großer Verzögerung ausgezahlt, so daß die tatsächlich gezahlten Löhne deutlich geringer sind als die formal zustehenden. Im Januar 1997 waren in der Kohleindustrie im Schnitt die Löhne für die letzten drei Monate noch nicht ausgezahlt worden, während der Durchschnittswert für die gesamte russische Industrie nur bei 1,3 Monaten lag. Hinter diesen Durchschnittswerten verbergen sich erhebliche Abweichungen. Vier große Kohleunternehmen (Rostovugol', Gukovugol', Čeljabinskugol' und Primorskugol') hatten sogar Zahlungsrückstände von etwa sechs Monatslöhnen.⁴⁷ Während die vorgesehenen Löhne in der Kohleindustrie 1997 etwa 65% über dem Durchschnitt der gesamten russischen Industrie lagen, übertrafen die tatsächlich ausgezahlten Löhne in der Kohleindustrie den industrieweiten Durchschnitt aufgrund der großen Zahlungsrückstände nur um etwa 5%.⁴⁸

Die beschäftigten Bergleute haben ihren privilegierten Status aus Sowjetzeiten verloren. Ihre gegenwärtige tatsächliche Entlohnung ist genau so schlecht und unzureichend, wie die der anderen russischen Industriearbeiter. Die größeren Lohnrückstände verstärken noch die finanzielle Planungsunsicherheit für Bergarbeiterhaushalte und fördern das Gefühl, um die zustehende Entlohnung betrogen zu werden.

Arbeitslosigkeit

Im Verlauf der Kohlereform sind von 1993 bis 1997 etwa 100 Gruben geschlossen und insgesamt etwa 200.000 Arbeitsplätze abgebaut worden.⁴⁹ Die Zahl der Beschäftigten in der eigentlichen Kohleproduktion ist dabei um etwa 25% gesunken. (siehe Tabelle 4) Aufgrund der anhaltenden russischen Wirtschaftskrise haben viele der Entlassenen Schwierigkeiten einen alternativen Arbeitsplatz zu finden. Vor allem in den monostrukturell auf den Bergbau ausgerichteten Regionen führt dies zu weitverbreiteter Arbeitslosigkeit. Die Mehrheit der arbeitslosen Bergleute läßt sich jedoch nicht offiziell als arbeitslos registrieren, da damit nach ihrer Ansicht keine Vorteile verbunden sind.⁵⁰

⁴⁵ Olga Golodec: Social'nye paradoksi restrukturizacii, in: Čelovek i trud, 8/1998, S. 17-21 (hier: S. 18).

⁴⁶ Interfax Statistical Report, 26.02.1999, S. 14f.

⁴⁷ Berechnungen des Center for Comparative Labour Studies, University of Warwick (<http://www.csv.warwick.ac.uk/fac/soc/complabstuds-nonpaysta.doc>). Anfang 1999 schuldete der Staat den Bergleuten insgesamt 3 Mrd. Rubel (etwa 150 Mio. Dollar) an nicht gezahlten Löhnen. (Julija Ul'janova: Zaboynye rešenija, in: Segodnja, 2.2.1999; S. 1, 4.)

⁴⁸ Olga Golodec: Social'nye paradoksi restrukturizacii, in: Čelovek i trud, 8/1998, S. 17-21 (hier: S. 18).

⁴⁹ Zahlen und Fakten zur Kohleindustrie, in: Wostok, 3/1998, S. 47.

⁵⁰ V.A. Borisov, I.M. Kozina, M.D. Krasil'nikova: Social'nye aspekty restrukturizacii ugol'noj promyšlennosti, in: Ekonomičeskie i social'nye peremeny (VICIOM), 2/1997, S. 33-35 (hier: S. 34).

Tabelle 4 **Beschäftigte in der Kohleproduktion 1980-1997**
(in Tsd.)

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Insgesamt	481	511	484	488	525	529	494	451	412	359
davon Arbeiter	409	433	411	415	448	448	418	380	347	300

Quelle: Goskomstat Rossii: Rossijskij Statističeskij Ežegodnik, Moskau 1998, S. 402.

Im Falle der Schließung eines Kohleunternehmens garantiert der Staat seit 1995 die Auszahlung noch ausstehender Löhne. Seit 1998 gilt diese Garantie für alle entlassenen Bergleute. Zusätzlich haben entlassene Bergleute ein Anrecht auf eine einmalige staatliche Unterstützungszahlung. Insgesamt muß (bzw. müßte) der Staat jedem entlassenen Arbeiter der Kohleindustrie im Durchschnitt etwa 23.000 Rubel zahlen.⁵¹ Das waren Mitte 1998 fast 4.000 Dollar, nach der Abwertung des Rubels sind es jetzt nur noch etwa 1.000 Dollar. In Anbetracht der Massenentlassungen bedeuten diese Zahlungen aber trotzdem eine Belastung des staatlichen Haushaltes, die ohne den Weltbankkredit nicht zu leisten ist, und die den Zahlungsrückstand des Staates gegenüber den Bergarbeitern vergrößert. Die vorrangige Reaktion des Staates scheint eine gezielte Desinformation der Betroffenen zu sein. So stellt eine Publikation der Weltbank fest: "Arbeiter erhalten im allgemeinen unzulängliche, unzuverlässige und widersprüchliche Informationen über ihre Kompensationsansprüche und Kompensationszahlungen sind unregelmäßig."⁵² Eine Umfrage im Herbst 1996 ergab, daß 60% der entlassenen Bergleute im Kuzbass und sogar 80% in Rostov und 91% in Vorkuta nicht alle ihnen zustehenden staatlichen Leistungen erhalten hatten.⁵³

Noch problematischer für den Staat sind Maßnahmen zur Wiedereingliederung entlassener Bergarbeiter in den Arbeitsmarkt. Die dazu erforderlichen Umschulungsmaßnahmen sind mit erheblichen Kosten verbunden. Außerdem besteht das grundsätzliche Problem, daß auch in anderen Branchen der russischen Volkswirtschaft keine Arbeitsplätze zur Verfügung stehen. Der Aufbau einer umfassenden Arbeitsvermittlung und die Durchführung von Umschulungsmaßnahmen stecken auf jeden Fall noch in ihren Anfängen. Dabei gibt es jedoch beachtliche regionale Unterschiede. In Vorkuta wird z.B. keine Beratung für einzelne Bergleute angeboten. Konsultationen gibt es statt dessen nur für die Personalabteilungen der Kohlebetriebe. Im Kuzbass hingegen hat sich aus einer Reihe von Pilotprojekten ein recht umfangreiches – wenn auch bei weitem noch nicht flächendeckendes – Netz von Beratungsangeboten sowohl

⁵¹ Olga Golodec: Social'nye paradoksi restrukturizacii, in: Čelovek i trud, 8/1998, S. 17-21 (hier: S. 17).

⁵² Ayse Kudat, Vadim Borisov, Bulent Ozbilgin: Restructuring Russia's coal sector, in: Michael M. Cernea, Ayse Kudat (Hg.): Social assessments for better development, Washington 1997, S. 63-108 (hier: S. 64).

⁵³ V.A. Borisov, I.M. Kozina, M.D. Krasil'nikova: Social'nye aspekty restrukturizacii ugoľ'noj promyšlennosti, in: Ekonomičeskije i social'nye peremeny (VICIOM), 2/1997, S. 33-35 (hier: S. 34).

für Betriebe als auch für einzelne Arbeiter entwickelt. In Pilotprojekten werden hier auch Umschulungsmaßnahmen durchgeführt.⁵⁴

Stärker noch als in den anderen Regionen stellt sich das Problem der Arbeitslosigkeit im Kohlenrevier des Pečorskij-Beckens. Da der Norden der Republik Komi monostrukturell auf die Kohleindustrie ausgerichtet ist, bedeutet der Abbau von Arbeitsplätzen für die Betroffenen eine völlige Perspektivlosigkeit in der Region. In fast 90% der Haushalte der Stadt Vorkuta ist das Einkommen zumindest teilweise von Zahlungen der Kohleindustrie (in Form von Löhnen oder Renten) abhängig.⁵⁵ Nach Schätzungen des Ministeriums für Brennstoffe und Energie müßten im Rahmen der Restrukturierung der Kohleindustrie deshalb etwa 100.000 Menschen in Regionen mit einem alternativen Arbeitsplatzangebot umgesiedelt werden.⁵⁶ Sowohl aufgrund fehlender Finanzmittel als auch aufgrund des Mangels an verfügbarem Wohnraum in Zentralrußland ist die Umsiedlung ohne staatliche Maßnahmen nicht zu verwirklichen. Ein weiteres Problem bei Umsiedlungen ergibt sich daraus, daß pensionierte Bergleute oft nur von den Einrichtungen ihres ehemaligen Arbeitgebers soziale Dienstleistungen, einschließlich spezieller medizinischer Versorgung, erhalten.⁵⁷

Da die entlassenen Bergarbeiter mit ihren Familien also in der Regel ohne Perspektive auf eine neue Arbeitsstelle in der Region verbleiben, sind vor allem Kleinstädte, deren einziger Kohlenbetrieb stillgelegt wurde, von erheblichen sozialen Problemen betroffen. Der drastische Rückgang der Kaufkraft der Bergarbeiter bedeutet auch das Ende für den lokalen Einzelhandel. Ohne die Steuerzahlungen des Kohlebetriebes besitzt der lokale Haushalt keine nennenswerten Einnahmen mehr, so daß Infrastruktur und Wohngebäude nicht mehr instand gehalten werden können.⁵⁸

Soziale Dienstleistungen

Die Kohleunternehmen waren in der Sowjetunion für eine Vielzahl sozialer Dienstleistungen verantwortlich. Die schrittweise bzw. im Falle der Schließung vollständige Übergabe dieser Verantwortung an die jeweilige lokale Verwaltung hat dazu geführt, daß diese finanziell weit überfordert ist und Umfang sowie Qualität des Angebotes für die Bergleute deutlich zurückgegangen sind. Von 1993 bis 1996 wurden insgesamt über 70% der sozialen Einrichtungen der Kohleindustrie an die jeweiligen Behörden übergeben.

⁵⁴ V.A. Borisov, I.M. Kozina, M.D. Krasil'nikova: Social'nye aspekty restrukturizacii ugol'noj promyšlennosti, in: *Ėkonomičeskie i social'nye peremeny (VICIOM)*, 2/1997, S. 33-35 (hier: S. 33f.). Zum Kuzbass siehe: Ljudmila Grigor'eva: Kuzbass. Professional'naja rabilitacija vysvoboždaemych šachterov, in: *Čelovek i trud*, 8/1998, S. 41-42.

⁵⁵ Ayse Kudat, Vadim Borisov, Bulent Ozbilgin: Restructuring Russia's coal sector, in: Michael M. Cernea, Ayse Kudat (Hg.): *Social assessments for better development*, Washington 1997, S. 63-108 (hier: S. 76).

⁵⁶ "Gosudarstvo dolžno vypolnjat' obeščannoe, ..." [Interview mit dem stellvertretenden Minister für Brennstoffe und Energie Igor' Kožuchovskij], in: *Čelovek i trud*, 8/1998, S. 5-11 (hier: S. 8f.).

⁵⁷ Dazu ausführlicher: Tat'jana Maleva: Pečorskij ugol'nyj bassejn v zerkale pereselenčeskich problem, in: *Čelovek i trud*, 8/1998, S. 37-40.

⁵⁸ V. Borisov, I. Kozina, I. Tartakovskaja: Problemy šachterskoj bezraboticy, in: *Voprosy ėkonomiki*, 2/1998, S. 144-152 (hier vor allem: S. 151f.). Vgl. auch: N.O. Popov: O nekotorych osobennostjach social'no-ėkonomičeskich problem restrukturizacii ugol'noj promyšlennosti severnyh regionov Rossii, in: *Ėkonomika ugol'noj promyšlennosti*, 2/1995, S. 10-13.

Im einzelnen übernehmen die lokalen Behörden von der Kohleindustrie u.a. die Verantwortung für 25 Mio. m² Wohnfläche, 535 Kindergärten, 217 Freizeitanlagen und 105 Ferienheime. Das weitgehende Ausbleiben der erforderlichen Subventionen aus dem föderalen Staatshaushalt hat zur Folge, daß viele dieser sozialen Einrichtungen nicht instand gehalten werden können. Im Schnitt werden nur 25-30% der erforderlichen Instandhaltungsmaßnahmen durchgeführt. Dies bedeutet kurzfristig einen Qualitätsverlust und langfristig die Gefahr, daß Wohnraum und Kinderbetreuung nicht mehr in ausreichendem Maß zur Verfügung gestellt werden können. Da derzeit Wohnraum zu 30% und Kindergärten sogar nur zu 15% durch Zahlungen der Nutzer finanziert werden, ist eine privatwirtschaftliche Alternative nicht zu realisieren.⁵⁹

Reaktionen der Bergarbeiter

Die Kombination von Statusverlust, überdurchschnittlich großer Unsicherheit bezüglich der (pünktlichen und regelmäßigen) Leistung von Lohn-, Renten- und Kompensationszahlungen, großem Risiko des Arbeitsplatzverlustes und Krise des Systems der sozialen Dienstleistungen hat dazu geführt, daß Bergleute zumindest in ihrer subjektiven Wahrnehmung mehr unter der Wirtschaftstransformation leiden als der Durchschnitt der russischen Bevölkerung. In einer Umfrage im Jahre 1996 erklärte so nur 1% der Bergleute, ihm ginge es gut, während im landesweiten Durchschnitt etwa 10% der Bevölkerung ihren Lebensstandard so beschrieben. Die daraus resultierende Unzufriedenheit der Bergarbeiter schafft ein überdurchschnittliches Protestpotential. In einer Reihe von Fallstudien sind vier verschiedene Strategien von Bergleuten als Reaktion auf Restrukturierungsmaßnahmen unterschieden worden.⁶⁰

- Wechsel des Arbeitsplatzes: Vor allem jüngere und besser qualifizierte Arbeiter haben die Chance einen alternativen Arbeitsplatz zu finden. Sie verlassen den Kohlebetrieb oft schon vor Beginn der Restrukturierungsmaßnahmen. Auf diese Weise verlieren sie allerdings ihren Anspruch auf staatliche Kompensationszahlungen. Die Betriebsleitung versucht deshalb oft, auch mit Hilfe von Desinformation, Arbeiter zum vorzeitigen Verlassen des Betriebes zu bewegen, selbst wenn diese noch keine feste alternative Anstellung gefunden haben. Etliche dieser Bergleute finden dann Verdienstmöglichkeiten nur in der Schattenwirtschaft.⁶¹
- Teilnahme an Unterstützungsmaßnahmen: Eine kleine Minderheit der Beschäftigten findet einen alternativen Arbeitsplatz durch Unterstützung des Betriebes oder des Staates. Oft werden dabei ganze Arbeitsgruppen bzw. Abteilungen von einem zu schließenden Schacht zu einem anderen verlegt. Auch die Teilnehmer an staatlichen Umschulungsmaßnahmen

⁵⁹ Vladimir Leksin, Ljudmila Plakitkina, Aleksandr Švecov: Finansirovanie social'noj infrastruktury šachterskich gorodov, in: Čelovek i trud, 8/1998, S. 31-36.

⁶⁰ Die Kategorisierung erfolgt in Anlehnung an: Ayse Kudat, Vadim Borisov, Bulent Ozbilgin: Restructuring Russia's coal sector, in: Michael M. Cernea, Ayse Kudat (Hg.): Social assessments for better development, Washington 1997, S. 63-108 (hier: S. 73). Alle Fallstudien wurden unter Beteiligung des Institut sravnitel'nych issledovanij trudovykh otnošenij (ISITO) durchgeführt. Der umfassendste Überblick über die Studien findet sich im Internet unter <http://www.csv.warwick.ac.uk/fac/soc/complabstuds>.

⁶¹ Dies gilt nicht für Vorkuta, wo aufgrund der oben dargestellten Bedingungen kaum alternative Einnahmequellen zum Bergbau zur Verfügung stehen.

fallen in diese Kategorie, genauso wie umgesiedelte Bergleute aus Vorkuta, die Eingliederungshilfen erhalten. Frühpensionierung hingegen ist keine wirkliche Alternative, da die Rentenzahlungen zum Lebensunterhalt in der Regel nicht ausreichen.⁶²

- Individueller Protest: Im Verlauf der Restrukturierungsmaßnahmen protestieren viele Bergleute gegen Maßnahmen, die sie persönlich betreffen. Sie beschwerten sich bei Behörden über unzureichende Kompensationszahlungen und erwägen teilweise auch eine Klage vor Gericht. Vor allem ältere Bergleute neigen dazu, die Restrukturierung zu ignorieren und einfach weiterzuarbeiten. Da sie keinen alternativen Arbeitsplatz finden können, haben sie auf diese Weise wenigstens so lange wie möglich Zugang zu den sozialen Dienstleistungen des Unternehmens.
- Organisierter Protest: Früher, stärker und auch aufsehenerregender als die Arbeiter aller anderen Branchen der russischen Wirtschaft haben die Bergleute ihre Interessen durch gemeinsame Protestaktion vertreten, die sich an die politische Führung gerichtet haben. Die Bergleute haben damit politische Bedeutung erlangt.

Die politische Rolle der Bergarbeiter

Die Protestwellen der Bergarbeiter

In der traditionellen sowjetischen Planwirtschaft waren die Gewerkschaften integraler Bestandteil der Wirtschaftsverwaltung. Die Arbeiter besaßen deshalb keine gemeinschaftlichen Kanäle, ihre Wünsche und Proteste an die relevanten Entscheidungsträger weiterzugeben. Mit Hilfe repressiver Maßnahmen konnte es sich die sowjetische Führung vielmehr leisten, die Interessenartikulation der Arbeiter zu unterdrücken.⁶³ Die von Gorbachev eingeleitete Lockerung des staatlichen Zwangsapparats gab den Arbeitern Ende der 1980er Jahre die Möglichkeit, ohne großes Risiko die eigenen Interessen zu vertreten. Es fehlten jedoch weiterhin geregelte Kanäle für eine Partizipation der Arbeiter an Entscheidungsprozessen. Diese reagierten, indem sie sich auf informelle Weise, in der Regel mit Hilfe von Streiks, direkt an die zentrale politische Führung in Moskau wandten.

Die ersten, die diesen Weg beschritten, waren die Bergleute mit ihren Massenstreiks 1989 und 1991. Am Streik im Juli 1989, der neben den drei großen russischen Kohlenrevieren auch den ukrainischen Donbass und Karaganda in Kasachstan mit einbezog, nahmen etwa 400.000 Bergarbeiter teil. Die ursprünglichen Forderungen aller Streikenden konzentrierten sich auf die Verbesserung ihrer Lebensbedingungen, vor allem die Bereitstellung von Wohnraum, die bessere Versorgung mit Nahrungsmitteln und Konsumgütern, Verbesserung der Arbeitsbedingungen und Erhöhung der Löhne. Der Streik begann im Ševjakov Schacht in Meždurečensk, von wo aus er sich aufgrund von Solidaritätsaktionen auf alle Kohlebetriebe der Stadt und innerhalb von zwei Tagen des gesamten Kuzbass ausweitete. Die ersten

⁶² Ayse Kudat, Vadim Borisov, Bulent Ozbilgin: Restructuring Russia's coal sector, in: Michael M. Cernea, Ayse Kudat (Hg.): Social assessments for better development, Washington 1997, S. 63-108 (hier: S. 81f.).

⁶³ Wie groß das Protestpotential war, läßt sich deshalb nicht feststellen.

Zugeständnisse der politischen Führung führten dann zu Streiks in den anderen sowjetischen Kohlenrevieren, da die dortigen Bergleute befürchteten, an den versprochenen Verbesserungen nicht teilhaben zu können.

Da die lokale Verwaltung durch ihre bürokratische Umsetzung sowjetischer Vorschriften diskreditiert war und definitive Versprechen nur von der zentralen Führung in Moskau erwartet wurden, sahen sich die Bergarbeiter gezwungen, ihren Organisationsgrad zu erhöhen, um kompetente Vertreter in die Gespräche mit der politischen Führung entsenden zu können. Sie organisierten sich deshalb außerhalb der etablierten Gewerkschaft zuerst in lokalen dann in regionalen Streikkomitees und später in der neugeschaffenen Unabhängigen Gewerkschaft der Bergleute (NPG – Nezavisimyj profsojuz gornjakov).

Die Auseinandersetzung mit der zentralen Führung führte gleichzeitig zu einer Politisierung der Verhandlungen. Die Verhandlungsführer der Bergarbeiter gingen davon aus, daß eine Umsetzung der gemachten Versprechen nur unter Ausschaltung der alten planwirtschaftlichen Kommandohierarchie möglich sei. Sie wandten sich gegen die Vorherrschaft der Partei und forderten freie Wahlen, die ihren Interessenvertretern Einfluß auf die relevanten Entscheidungsprozesse sichern sollten. Dies bedeutete eine tiefgreifende Reform des politischen Systems, was die Bergarbeiter mit ihrer Forderung nach einer neuen Verfassung auch berücksichtigten.

Die Versprechen der Zentralregierung, die im August in einem umfassenden Übereinkommen festgeschrieben wurden, blieben jedoch weitgehend unerfüllt. Die daraus resultierende Frustration der Bergarbeiter führte zu einer weitergehenden Politisierung zumindest der Führung der Bergarbeiter. Sie verbündete sich mit der demokratischen Opposition, da sie das sowjetische System zunehmend für reformunfähig hielten. Dieses Bündnis machte die Organisatoren der NPG auch zu Verfechtern marktwirtschaftlicher Reformen, wobei die Haltung dominierte, daß ein Ende der Planwirtschaft die finanzielle Position der Kohleindustrie deutlich verbessern würde, u.a. weil Exporteinnahmen nicht mehr vom Staatshaushalt vereinnahmt werden würden und der Preis für Kohle auf dem Binnenmarkt steigen müßte.

Die Folgen dieser Politisierung der Bergarbeiterbewegung zeigten sich deutlich im Massenstreik im März und April 1991. Der Streik begann im ukrainischen Donbass mit rein wirtschaftlichen Forderungen. Die schnell folgenden Streiks im Kuzbass, in Vorkuta und in Karaganda standen aber schon unter politischen Vorzeichen. Der Rücktritt der sowjetischen Regierung wurde verlangt. In Rußland führte das Bündnis mit den Demokraten dazu, daß in Anlehnung an die Bemühungen El'cins für die Kohleindustrie ein Übergang der Zuständigkeit von den gesamtsowjetischen Behörden zur russischen Teilrepublik gefordert wurde. Die offene Ablehnung von Verhandlungen durch die sowjetische Regierung scheint ein wesentlicher Grund für die Ausweitung des Streiks gewesen zu sein. Erschwerend kam hinzu, daß Mitte März im Rahmen einer Preisreform die Lebenshaltungskosten deutlich anstiegen.

Wenn der Streik auch einerseits das politische Potential der Bergarbeiter eindrucksvoll bestätigte, so machte er doch klar, daß die Bergarbeiter innerhalb der Arbeiterschaft weitgehend isoliert waren. Solidaritätsaktionen in anderen Wirtschaftszweigen waren sehr begrenzt, ob-

wohl die Kernforderungen der Bergarbeiter das gesamte politische und wirtschaftliche System des Landes betrafen. Das Bündnis mit El'cin hatte außerdem zur Folge, daß die russischen Bergarbeiter in den Machtkampf zwischen der russischen Teilrepublik, vertreten durch El'cin, und dem sowjetischen Zentrum, vertreten durch Gorbačev, hineingezogen wurden. Mit dem Gewinn der Zuständigkeit für die Kohleindustrie hatte El'cin sein Ziel der Schwächung des Zentrums erreicht und hatte ein Interesse an der Beendigung der Streiks, deren logischer Zielpunkt nun er geworden war. Genau wie 1989 brachten 1991 die Massenstreiks weder eine nachhaltige Verbesserung der Lebensbedingungen der Bergleute noch die Umsetzung der für die Interessenvertretung der Bergleute relevanten politischen Forderungen. Als Folge der Massenstreiks besaßen die Bergleute aber politische Erfahrung und sie hatten der politischen Führung, wie auch den Beschäftigten anderer Wirtschaftsbranchen, demonstriert, daß Proteste möglich waren und zumindest keine negativen Folgen hatten. Gleichzeitig wurde aber auch anderen politischen Akteuren deutlich, daß sie die Bergarbeiterstreiks in ihrem eigenen Interesse instrumentalisieren konnten.⁶⁴

In den folgenden Jahren gab es zwar in Rußland regelmäßig Bergarbeiterstreiks, diese blieben jedoch in der Regel lokal begrenzt. Nur zwei Streiks erreichten im Zeitraum 1992-94 regionale Ausmaße. Anfang März 1993 kam es im Vorfeld der Tarifverhandlungen mit der Regierung zu Warnstreiks in fast allen Kohlebetrieben Vorkutas und fast der Hälfte der Kohlebetriebe des Kuzbass.⁶⁵ Anfang Dezember 1993 streikten Bergarbeiter in Vorkuta, um eine verbesserte Zahlungsmoral der Abnehmer zu erreichen.⁶⁶

Das Fehlen großer Massenproteste der Bergarbeiter in den ersten Jahren der Wirtschaftsreformen unter Präsident El'cin kann im wesentlichen auf drei Faktoren zurückgeführt werden. Erstens war die Leitung der Unabhängigen Gewerkschaft der Bergleute (NPG) 1991 ein Bündnis mit den Reformern eingegangen, das sie so schnell nicht aufkündigen wollte. Zweitens hatte die ehemals sowjetische Gewerkschaft der Bergarbeiter, die sich in Unabhängige Gewerkschaft der Arbeiter der Kohleindustrie (NPRUP – Rosugleprof) umbenannt hatte, die Unterstützung der reformfeindlichen Bergarbeiter gewinnen können. Die regierungsfreundliche Haltung der NPG genauso wie die Tatsache, daß viele staatliche Leistungen immer noch über Rosugleprof verteilt wurden, waren wesentliche Gründe für die Stärkung der konservativen Gewerkschaft. Im Ergebnis war die Vertretung der Bergarbeiter jetzt gespalten. Ein dritter Grund für die relative Zurückhaltung der Gewerkschaften war ihre Kooperation mit den jeweiligen Betriebsleitungen.

⁶⁴ Die Bergarbeiterstreiks der Gorbačev-Periode sind in der wissenschaftlichen Literatur bereits ausführlich behandelt worden. Siehe vor allem: Simon Clarke, Peter Fairbrother, Vadim Borisov: *The workers' movement in Russia*, Aldershot 1995, S. 17-208; Stephen Crowley: *Hot coal, cold steel*, Ann Arbor 1997; Donald Filtzer: *Soviet workers and the collapse of perestroika*, Cambridge 1994, S. 94-122; Lewis H. Siegelbaum: *Freedom of prices and the price of freedom. The miner's dilemmas in the Soviet Union and its successor states*, in: *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 4/1997, S. 1-27; Melanie Tatur: *Die großen Streiks. Neue Arbeiterbewegung, Systemwechsel und Gewerkschaften in Rußland*, Bremen 1998.

⁶⁵ "Počemy zabastovka?", in: *Nezavisimaja Gazeta*, 3.3.1993, S. 2.

⁶⁶ Andrej Nikolaev: *Zabastovka v Vorkute zakončilsja*, in: *Segodnja*, 11.12.1993, S. 2.

Beide Gewerkschaften waren für Anerkennung, Ressourcen und Unterbringung auf die Betriebsleitung angewiesen, beide tätigten Kredit- und Wirtschaftsgeschäfte und beide verteilten Güter und Dienstleistungen, die vom jeweiligen Betrieb zur Verfügung gestellt wurden.⁶⁷

Die Frustration der Bergleute angesichts der Kohlenkrise steigerte sich mit dem Beginn der staatlichen Restrukturierungsmaßnahmen 1994/95 aber bis zu einem Grad, der weder von der El'cin-freundlichen NPG, noch von der unternehmernahen Rosugleprof ignoriert werden konnte, wollten sie nicht den Rückhalt ihrer Mitglieder riskieren. Die Zahlung ausstehender Löhne wurde die wesentliche Streikforderung. Dieses unpolitische Ziel ermöglichte auch gemeinsame Aktionen der beiden Bergarbeitergewerkschaften.⁶⁸ Obwohl auch andere Berufsgruppen (vor allem im Erziehungs-, Gesundheits- und Verkehrswesen) 1995 ihre Streiktätigkeit deutlich ausweiteten, fanden kaum gemeinsame Aktionen mit den Bergleuten statt.⁶⁹ Neben dem oft unterstellten "Elitebewußtsein" der Bergarbeiter dürfte vor allem die Tatsache eine Rolle gespielt haben, daß alle Streikenden aus dem staatlichen Sektor letztendlich um die selben Gelder aus dem Staatshaushalt konkurrierten, während Streikende in der Privatwirtschaft sich nicht an die Regierung als vorrangigen Ansprechpartner wandten.

Anfang Februar 1995 begannen Bergleute in Rostov einen Streik, den die Gewerkschaften zum Anlaß nahmen, einen Generalstreik auszurufen, falls die Regierung nicht ihre Zahlungsverpflichtungen gegenüber den Bergarbeitern erfüllen würde. An einem eintägigen Warnstreik beteiligten sich 500.000 Bergarbeiter, was einer Beteiligung von 80% entsprach. Durch umfangreiche Zahlungsverprechungen konnte die Regierung weitere Protestaktionen verhindern.⁷⁰ Genau ein Jahr später, Anfang Februar 1996, wiederholte sich dieses Szenario. Nach einem zweitägigen Warnstreik, der mit einer Beteiligung von etwa 80% die gesamte staatliche Kohleproduktion stilllegte, versprach die Regierung erneut, allen Zahlungsverpflichtungen unverzüglich nachzukommen. Zusätzlich wurden der Kohleindustrie weitere Subventionen und Steuervergünstigungen zugesagt.⁷¹

Die Nichteinhaltung der staatlichen Versprechen, die in steigenden Zahlungsrückständen bei der Entlohnung ihren augenscheinlichen Ausdruck fand, verschärfte die Reaktion der Bergarbeiter. Der Generalstreik im Dezember 1996 wurde erst nach über einer Woche beendet, als bereits tatsächlich ein Teil der Staatsschuld gegenüber der Kohleindustrie beglichen worden war. Diesmal beteiligten sich aber nicht alle Bergarbeiter des staatlichen Sektors an den

⁶⁷ Lewis H. Siegelbaum: Freedom of prices and the price of freedom. The miners' dilemmas in the Soviet Union and its successor states, in: Journal of Communist Studies and Transition Politics, 4/1997, S. 1-27 (hier: S. 20). Zur Rolle der beiden Gewerkschaften siehe auch: Institut sravnitel'nych issledovanij trudovyh otnošenij (ISITO), Kemerovskij filial: Social'nye problemy ugol'noj promyšlennosti Kuzbassa v 1995 g., Kemerovo 1996, S. 88-101.

⁶⁸ Lewis H. Siegelbaum: Freedom of prices and the price of freedom. The miners' dilemmas in the Soviet Union and its successor states, in: Journal of Communist Studies and Transition Politics, 4/1997, S. 1-27 (hier: S. 18-20).

⁶⁹ Linda J. Cook: Trade unions in the new Russia, New York 1997, S. 46-49.

⁷⁰ Jurij Bespalov: Bastujuščie gornjaki v okruženie političeskich choljavščikov, in: Izvestija 4.2.1995, S. 1, 2; Evgenij Vasil'čuk: Zabastovki šachterov demonstrirujut očajanie, no oni ne rešajut problem, in: Finansovye Izvestija, 9.2.1995, S. 1.

⁷¹ Vadim Borisov, Simon Clarke: The Russian Miners' Strike of February 1996, in: Capital and Class 1996.

Streiks. In Krasnojarsk, wo die wirtschaftliche Situation der Kohleindustrie überdurchschnittlich gut ist, wurde eine Teilnahme abgelehnt. Im Kuzbass arbeiteten einzelne Kohlebetriebe weiter. Probleme bei der Beheizung von Wohnhäusern aufgrund von Kohlemangel veranlaßten die Bergleute in vielen Regionen, auf eine Verlängerung der Streiks zu verzichten.⁷²

Die Ereignisse der Jahre 1995 und 1996 zeigten deutlich, daß der Staat zu einer Begleichung seiner Schuld nicht in der Lage war und auch Streiks daran nichts ändern konnten. Die Führungen der Gewerkschaften verzichteten deshalb nach 1996 auf die Ausrufung von Generalstreiks. Die Wirkungslosigkeit der vorhergehenden Streiks hatte außerdem ihre Autorität erneut untergraben. Die Bergarbeiter versuchten statt dessen durch Protestaktionen auf lokaler Ebene konkrete Forderungen gegenüber der Betriebsleitung oder zuständigen Behörden durchzusetzen. Allein im Primorskij Kraj in Rußlands Fernem Osten gab es im Mai und im September 1997 Streiks, die sich auf eine ganze Region ausweiteten. Die Streiks führten hier zu einer akuten Energiekrise, da alle Kraftwerke der Region mit Kohle betrieben werden.⁷³

Bei ihren lokalen Protesten benutzten die Bergleute bereits seit 1994 neben Streiks, deren Wirkung offensichtlich begrenzt war, zunehmend auch radikalere Maßnahmen. Hungerstreiks,⁷⁴ Streiks unter Tage⁷⁵ und die gewaltlose Geiselnahme Verantwortlicher aus Betriebsleitung und Politik sowie vor allem die Blockade öffentlicher Einrichtungen und Transportwege wurden als zusätzliche Druckmittel eingesetzt. Die Verantwortlichen, die sich bereits daran gewöhnt hatten, Streiks einfach zu ignorieren, sahen sich in der Regel zu Zugeständnissen gezwungen, die die Situation kurzfristig entschärften. Langfristig ergab sich aber hier – genau wie auf der föderalen Ebene – das Problem, daß die Enttäuschung der Bergarbeiter über die (teilweise unvermeidbare) Nichteinhaltung der gemachten Versprechen den Konflikt verschärfte. Die Wirkungslosigkeit ihrer bisherigen Maßnahmen brachte die Bergarbeiter dazu, zunehmend radikalere Protestformen anzuwenden. Die Gewerkschaften konnten in derart eskalierten Situationen keinen Einfluß mehr auf das Geschehen nehmen.⁷⁶

Genau wie 1989 entwickelte sich so auch 1998 der Massenprotest an den Gewerkschaften vorbei, die nur in nacheilendem Gehorsam ihre Unterstützung bekunden konnten. Zum ersten Mal wurden jetzt radikale Protestmaßnahmen in großem Maßstab eingesetzt, um Druck auf

⁷² Vladimir Loktev: Trevožnaja tišina zabojač, in: Trud, 4.12.1996, S. 1; Valerij Musin: Bessročnoj zabastovke šachterov mešajut morozy, in: Segodnja, 5.12.1996, S. 3; Elena Iškova: Kuzbass ne bastuet, in: Rossijskie vesti, 10.12.1996, S. 1.

⁷³ Gareth Jones: Miners Vow To Step Up Pay Protests, in: Moscow Times, 13.5.1997; RFE/RL NEWSLINE, 3.10.1997 und 4.11.1997.

⁷⁴ Vereinzelte Hungerstreiks hatte es allerdings auch schon 1989 und 1990 gegeben.

⁷⁵ Dazu: P.V. Bizjukov: Podzemnaja šachterskaja zabastovka (1994-1995), in: Sociologičeskie issledovanija, 10/1995, S. 44-53, bzw. ders.: Underground miners' strikes, in: Simon Clarke (Hg.): Labour relations in Transition, Cheltenham 1996, S. 234-274.

⁷⁶ Studien zum Aufkommen und zur Entwicklung von radikalen Protestformen im Kuzbass bieten: V.A. Borisov, V.A. Bizjukova, K.V. Burnyšev: Konflikt na ugledobyvajuščem predprijatii, in: Sociologičeskie issledovanija 3/1995, S. 57-68 und V. Borisov, K. Burnyšev: Kuzbass. dym pered bol'sim ognem, in: Ėko, 9/1997, S. 115-129. Die inkompetente Reaktion vieler Betriebsleiter beschreibt: P. Bizjukov: Upravlenčiskie ošibki kak ugroza gosudarstvennoj bezopasnosti, in: Ėko, 9/1997, S. 131-139.

die Zentralregierung auszuüben. Bereits am 15. Januar 1998 fand im Kuzbass ein umfassender eintägiger Warnstreik statt.⁷⁷ Wie in früheren Jahren beteiligten sich die Bergarbeiter aber auch diesmal kaum an einem landesweiten Streiks, den der russische Gewerkschaftsbund⁷⁸ am 9. April organisierte.⁷⁹

Mitte Mai begann dann die große Protestwelle der Bergarbeiter, indem zum ersten Mal systematisch wichtige Verkehrswege blockiert wurden. Im Kuzbass sperrten Bergarbeiter die Transsibirische Eisenbahn, die wesentliche Verkehrsverbindung zwischen Ostsibirien und dem europäischen Teil Rußlands. Im Donbass wurde die Nordkaukasus Eisenbahn stillgelegt. Die Bergarbeiter forderten die Auszahlung der Lohnrückstände und Sozialprogramme für stillzulegende Kohlebetriebe. In Vorkuta wurden Direktoren verschiedener Kohlebetriebe als Geiseln genommen. Ende Mai wurde dann auch die Eisenbahnlinie Vorkuta-Moskau von protestierenden Bergarbeitern blockiert. In den Augen russischer Journalisten eskalierten die Proteste nun zum "Schienenkrieg" ("rejlsovaja voina").⁸⁰

Da die Regierung unter Ministerpräsident Sergej Kirienko gerade an drastischen Sparmaßnahmen zur Konsolidierung des Staatshaushaltes arbeitete und gleichzeitig versuchte, die Bedingungen für einen Weltbankkredit zu erfüllen, reagierte die politische Führung diesmal nicht mit unerfüllbaren Versprechen auf die Bergarbeiterproteste, sondern ging zu einem verbalen Gegenangriff über. In einer Radioansprache vom 22. Mai bezeichnete Präsident El'cin die Bergarbeiter als "verantwortungslos" und "vernünftigen Argumenten nicht zugänglich". Weiter warf er den Streikenden vor, Rentner, dem Gesundheitswesen und anderen Berufsgruppen staatliche Mittel wegnehmen zu wollen. Gleichzeitig forderte er den Generalstaatsanwalt auf, die Rechtmäßigkeit der Blockaden zu untersuchen.⁸¹ Trotzdem mußte die Regierung letztendlich nachgeben und versprach die Zahlung ausstehender Löhne. Rußlands Sicherheitsrat verabschiedete gleichzeitig einen "Normalisierungsplan" für die Kohleindustrie. Privatisierungspläne für große Kohlebetriebe wurden zurückgenommen.⁸²

Bis zum Abbruch der Protestaktionen Ende Mai waren insgesamt über 600 Züge gestoppt worden. Die direkten Verluste wurden auf 200 Mio. Rubel (damals etwa 33 Mio. Dollar) beziffert.⁸³ Anfang Juni erklärte Kirienko auf einer Versammlung der Gewerkschaftsführung erneut, daß für die Bedürfnisse der Kohleindustrie, wie auch für die der anderen Wirtschaftsbranchen, nicht genug Haushaltsmittel vorhanden seien.⁸⁴ Von Mitte Juni bis September demonstrierten dann Bergarbeiter aus verschiedenen Regionen vor dem Regierungsgebäude in Moskau und forderten den Rücktritt von Regierung und Präsident.⁸⁵ Im

⁷⁷ RFE/RL Newslines, 15.1.1998.

⁷⁸ Rosugleprof ist hier Mitglied, die NPG jedoch nicht.

⁷⁹ RFE/RL Newslines, 9.4.1998.

⁸⁰ AP 15.5.1999; RFE/RL Weekday Magazine, 19.5.1998; RIA Novosti, 25.5.1998.

⁸¹ AP 22.5.1998. Für den vollen Text der Radioansprache siehe Johnson's Russia List, 27.5.1998.

⁸² Segodnja, 23.5.1998, S. 4; RFE/RL Weekday Magazine, 25.5.1998; IEWS Russian Regional Report, 28.5.1998.

⁸³ Finansovye Izvestija, 26.5.1998.

⁸⁴ Jamestown Foundation Monitor, 3.6.1998.

⁸⁵ RFE/RL Newslines, 18.6.1998; IEWS Russian Regional Report, 10.9.1998.

Juli und August kam es erneut zu lokalen Streiks und auch zu Blockaden von Schienenstrecken. Genau wie in früheren Jahren weiteten die Proteste sich aber nicht aus. Diesmal dürfte jedoch der massive Einsatz von Sicherheitskräften zum Schutz der Schienenstrecken dabei eine große Rolle gespielt haben.⁸⁶

Die akute Finanzkrise Mitte August und die folgenden Regierungswechsel sowie die Hoffnung auf eine konservative Wende in der Wirtschaftspolitik führten dann zu einem deutlichen Rückgang der Streikaktivitäten. Die Hoffnung auf einen Weltbankkredit veranlaßte die Regierung Anfang 1999, sich zum marktorientierten Restrukturierungsprogramm zu bekennen. Gleichzeitig bot die Chance auf zusätzliche Gelder aber auch die Möglichkeit, der Kohleindustrie eine Verdoppelung der vorgesehenen Subventionen zu versprechen.⁸⁷

Zusammenfassend lassen sich also bezüglich der Proteste der russischen Bergarbeiter vier Phasen unterscheiden:

- (Vergleichsweise) erwartungsvolle Massenproteste der Gorbačev-Periode (1989-91).
- Abwartende Haltung gegenüber den Ergebnissen der Wirtschaftsreformen unter El'cin mit Streikaktivität nur auf lokaler Ebene (1991-94).
- Organisierte Massenstreiks zur Einforderung der staatlichen Zahlungsverpflichtungen mit vereinzelt radikalen Protestmaßnahmen auf lokaler Ebene (1995-97).
- Massenhafte radikale Protestmaßnahmen – "Schienenkrieg" (1998).

Politische Orientierung der Bergarbeiter

In der Spätphase der Gorbačev-Periode vertraten die Bergarbeiter während ihrer Massenstreiks 1989 und 1991 Ziele der progressiven Reformkräfte. Vor allem die aktiven Teilnehmer an den Streiks unterstützten deshalb in den russischen Präsidentschaftswahlen 1991 den damaligen Radikalreformer Boris El'cin. Bergleute, deren Kohlebetriebe von Stilllegung bedroht waren, bildeten hingegen ein konservatives Gegengewicht.

Im Kuzbass konnte so El'cins Gegner Aman Tuleev, der sich im Wahlkampf für umfassende soziale Garantien in einer halbstaatlichen Wirtschaft aussprach, beachtliche Erfolge unter Bergarbeitern verbuchen. Die Unterstützung für den konservativen Populismus Tuleevs zeigte sich auch bei den Wahlen zum Föderationsrat 1993, wo er 78% der gültigen Stimmen erhielt. Bei den gleichzeitig stattfindenden Dumawahlen wurde die rechtspopulistische LDPR Žirinovskis mit 25% der gültigen Stimmen Wahlsieger. Diese Erfolge reformfeindlicher Kräfte sind wohl vor allem Ausdruck einer Protesthaltung der Wähler. Die negative Entwicklung der Kohleindustrie, wie auch der Gesamtwirtschaft, nach dem Beginn der

⁸⁶ IEWS Russian Regional Report, 30.7.1998 und 6.8.1998; Russian and Baltic Economies. The week in review (Bank of Finland), 7.8.1998; Jamestown Foundation Monitor, 13.7.1998.

⁸⁷ Siehe dazu die Darstellung im Abschnitt 2 dieses Berichtes.

Wirtschaftsreformen unter der Präsidentschaft El'cins hatte viele seiner Anhänger enttäuscht.⁸⁸

Der Beginn der eigentlichen Restrukturierung der Kohleindustrie 1994/95 verfestigte dann diese Haltung bei einem beachtlichen Teil der Bergarbeiter. Die von El'cin eingeleiteten Reformen wurden als gescheitert betrachtet. Die Massenentlassungen in Folge von Schachtschließungen und die deutliche Verschlechterung der sozialen Lage verschafften nun der Forderung nach Gewährleistung sozialer Standards durch den Staat Auftrieb. Bei den Dumawahlen 1995 wurde so die Kommunistische Partei (KPRF), die von Tuleev unterstützt wurde, mit 48% der Stimmen Wahlsieger.⁸⁹ Bei den Präsidentschaftswahlen 1996, bei denen im Kuzbass zum ersten Mal seit 1991 mit El'cin wieder ein prominenter Vertreter der Reformkräfte direkt zur Wahl stand, zeigte sich erneut die Spaltung der Bergarbeiter in einen eher reformorientierten und einen reformfeindlichen Teil. Die konservativen Kräfte hatten vor allem bei den Arbeitern der direkt von der Schließung bedrohten Schächte ein deutliches Übergewicht. Insgesamt blieb der Stimmenanteil El'cins aber im Vergleich zu 1991 weitgehend unverändert.⁹⁰ Im Kuzbass scheint also im Verlauf der Restrukturierungsbemühungen weniger ein Stimmungsumschwung als vielmehr eine Verfestigung der Fronten stattgefunden zu haben. Die unterschiedlichen politischen Orientierungen innerhalb der Bergarbeiterbewegung waren auch die entscheidende Ursache dafür, daß die Kohlegewerkschaften keine politische Partei bildeten oder direkt unterstützten.⁹¹

Da die KPRF also bei den Bergleuten und der Bevölkerung des Kuzbass nur begrenzten Rückhalt hat, ist Tuleev auch kein festes Bündnis mit ihr eingegangen. Bei den Gouverneurswahlen 1997 gelang es ihm vielmehr die Unterstützung von KPRF und El'cin zu gewinnen, was ihm einen Wahlsieg mit 95% der Stimmen bescherte. Im folgenden hat Tuleev es sehr geschickt verstanden, sich als Interessenvertreter der Kohleindustrie im Zentrum zu präsentieren, ohne einen Bruch mit El'cin zu riskieren. Bei den Wahlen zum Regionalparlament im April 1999 erhielten alle von Tuleev unterstützten Kandidaten über 60% der gültigen Stimmen.⁹² Mit der Übernahme der staatlichen Kohleindustrie des Kuzbass durch die regionale Verwaltung Anfang 1999 wird es aber schwieriger, das Zentrum für die Probleme verantwortlich zu machen. Welche Folgen dies für die Unterstützung Tuleevs durch die Bergarbeiter hat, bleibt abzuwarten.

Wenn die Bergarbeiter auch nach ihrer politischen Orientierung in zwei gegensätzliche Lager gespalten sind, so haben sie doch ein gemeinsames Interesse an einer Verbesserung ihrer wirt-

⁸⁸ Rob Ferguson: Will democracy strike back? Workers and politics in the Kuzbass, in: *Europe-Asia Studies*, 3/1998, S. 445-468 (hier: S. 446-453).

⁸⁹ Rob Ferguson: Will democracy strike back? Workers and politics in the Kuzbass, in: *Europe-Asia Studies*, 3/1998, S. 445-468 (hier: S. 453-455).

⁹⁰ Rob Ferguson: Will democracy strike back? Workers and politics in the Kuzbass, in: *Europe-Asia Studies*, 3/1998, S. 445-468 (hier: S. 455-456).

⁹¹ Vadim Borisov: Šakhtery v bol'shoj politike, Entwurf 1997. [<http://www.csv.warwick.ac.uk/fac/soc/complab-studs-bigpolit.doc>]

⁹² EWI Russian Regional Report, 21.4.1999.

schaftlichen Position, die direkt von der wirtschaftlichen Situation der Kohleindustrie abhängt. Bei den Massenstreiks 1989 und 1991 beteiligten sich auch konservative Bergleute an den Protestaktionen, da materielle Zugeständnisse von Seiten der politischen Führung ein wesentliches Ziel waren. Nachdem die Hoffnung auf eine Verbesserung der wirtschaftlichen Lage in Folge marktwirtschaftlicher Reformen weitgehender Ernüchterung gewichen war, verlangten seit 1995 auch Bergarbeiter mit liberaler Orientierung eine Subventionierung der Kohleindustrie zumindest im Rahmen eines Restrukturierungsprogrammes. Die Forderung nach Auszahlung der ihnen zustehenden Löhne wurde dabei ein starkes konsensstiftendes Element. Trotz ideologischer Differenzen sind sich die Bergleute also in ihrer Forderung nach größerer finanzieller Unterstützung aus dem Staatshaushalt weitgehend einig.

Die Bergarbeiterproteste im Kontext – Mobilisierungspotential

Im russischen Kontext ist das Mobilisierungspotential der Bergarbeiter sehr groß. Keine andere Berufsgruppe hat seit 1989 so viel gestreikt. Keine andere Berufsgruppe hat außerdem bisher so umfassend radikale Protestmaßnahmen benutzt. Ein wesentlicher Faktor für dieses hohe Mobilisierungspotential ist die Geschlossenheit der Bergarbeiter. Aufgrund ihrer Glorifizierung im sowjetischen System haben sie mehr als andere Berufsgruppen Zusammengehörigkeitsgefühl und Selbstbewußtsein ("Elitebewußtsein") entwickelt. Hinzu kommt, daß sie auch räumlich in wenigen Regionen konzentriert sind. Dies vereinfacht die Schaffung effizienter Kontakte und Organisationsstrukturen. Ebenfalls wichtig ist, daß aufgrund der staatlichen Mehrheitsbeteiligung an den meisten Kohlebetrieben, mit der zentralen politischen Führung ein gemeinsamer Verhandlungspartner für fast alle Bergarbeiter existierte. Sowohl in der Gorbachev-Periode als auch seit 1994/95 besteht zusätzlich bei den Bergarbeitern auch eine inhaltliche Geschlossenheit bezüglich der Forderungen an die politische Führung. In diesen Zeiträumen konnte die grundsätzliche Geschlossenheit deshalb in gemeinsames Handeln umgesetzt werden.

Ein weiterer Faktor, der die Mobilisierung der Bergarbeiter erleichtert, ist das Fehlen eines wirklichen Gegengewichtes zu ihren Forderungen. In einer funktionierenden Marktwirtschaft hätten die Unternehmensleitung und die Eigentümer ein Interesse an der möglichst schnellen Beendigung von Streiks und Protesten, um die Produktion wieder aufnehmen zu können. Arbeitsausfall aufgrund von Streiks bedeutet Produktionsrückgang und für profitable Betriebe damit Gewinnrückgang. Im Falle der russischen Kohleindustrie ist es jedoch das vorrangige Interesse der Betriebsleitung, die Subventionszahlungen des Staates zu erhöhen. Dazu sind Proteste der Arbeiter ein gutes Instrument. Die Betriebsleitung versucht deshalb oft, den Konflikt soweit eskalieren zu lassen, daß er sich nicht mehr gegen sie richtet, sondern auf eine höhere, politische Ebene verlagert wird.⁹³ Mit derselben Argumentation wurde während der Massenstreiks 1995 und 1996 auch der staatlichen Holdinggesellschaft Rosugol' vorgeworfen, die Streikenden insgeheim zu fördern, um mehr Geld aus dem Staatshaushalt verlangen zu

⁹³ Dazu: P. Bizjukov: Upravljenčiskie ošibki kak ugroza gosudarstvennoj bezopasnosti, in: *Èko*, 9/1997, S. 131-139; V.I. Il'in: Rossijskie profsojuzy i apparat upravljenija tendencii vsaimootnošenij, in: *Sociologičeskie issledovanija*, 10/1995, S. 53-58.

können.⁹⁴ Zumindest solange die Finanzierung der Kohleindustrie in die Zuständigkeit des Zentrums fällt, vertritt auch die regionale politische Führung der Kohlenreviere die Interessen der protestierenden Bergarbeiter. Alle relevanten Interessengruppen in den Kohlenrevieren haben also ein gemeinsames Interesse an höheren Subventionszahlungen aus dem föderalen Staatshaushalt und unterstützen deshalb zumindest indirekt die Proteste der Bergarbeiter.

Während die Bergarbeiter im russischen Kontext ein sehr hohes Mobilisierungspotential aufweisen, so erscheinen ihre Aktionen im internationalen Vergleich nicht außergewöhnlich. Ihre Protestbereitschaft ist nicht größer als die, der von Restrukturierungsprogrammen betroffenen, Bergarbeiter in westlichen Industriestaaten. Das Gewaltpotential von lateinamerikanischen Arbeitern, die in den 1980er Jahren einem ähnlichen, von internationalen Finanzorganisationen geförderten, Restrukturierungsprogramm ausgesetzt wurden, war deutlich höher.

Greskovits unterscheidet in diesem Zusammenhang fünf grundlegende Formen der sozialen Antwort auf wirtschaftliche Stresssituationen. Dabei liegen drei, Protestwahl, Streiks und Unruhen, auf der politischen Ebene, während Abwanderung in die Schattenwirtschaft und Geldhortung (einschließlich Kapitalflucht und rent-seeking) private Reaktionen sind. Die These von Greskovits ist nun, daß sich die osteuropäische Bevölkerung entschieden stärker als die lateinamerikanische für die privaten Reaktionen entschieden hat. D.h., die Unzufriedenheit mit der wirtschaftlichen Entwicklung ist in Osteuropa nicht geringer als in Lateinamerika, sie äußert sich aber in einer anderen Form, die weniger auffällig ist.

Die Bevorzugung privater anstelle politischer Reaktionen im osteuropäischen Fall führt Greskovits im wesentlichen auf folgende protesthemmenden Faktoren zurück: 1. Jede größere gesellschaftliche Gruppe hat noch etwas zu verlieren. 2. Aufgrund der sozialistischen Diktatur fehlt die Erfahrung mit Protesten. 3. Es existiert darüber hinaus keine entsprechende Organisationsstruktur. 4. Es bestehen keine Verbindungen zwischen verschiedenen Interessengruppen und auch nur lose Verbindungen innerhalb von Interessengruppen. Die langandauernde Dominanz der kommunistischen Partei hat dazu geführt, daß es wenig Solidarität jenseits der privaten Sphäre gibt. 5. Die Gewerkschaften kooperieren traditionell mit den Betriebsleitungen und der politischen Führung.⁹⁵

Auch Sarah Ashwin kommt in einer Untersuchung des geringen Mobilisierungspotentials russischer Arbeiter zu dem Schluß, daß es seine Wurzeln in der Organisationsstruktur des sozialistischen Systems hat. Sie betont dabei die Organisationsprinzipien des sozialistischen Kollektivs am Arbeitsplatz. Diese "entfremdeten Kollektive" hätten zwar einerseits Gemeinschaftsgefühl vermittelt, andererseits hätte aber jedes Mitglied des Kollektivs seine persönliche Lage nur durch individuelle Kontakte verbessern können. Nicht das Kollektiv, sondern die persönliche Beziehung zu relevanten Personen ermöglichten den Zugriff auf knappe Güter, brachten eine Vorzugsbehandlung bei den sozialen Dienstleistungen des Betriebes und verbesserten die Beförderungschancen. Im Ergebnis neigen russische Arbeiter

⁹⁴ Aleksandr Bekker: "Rosugol" greet ruki na zabastovki gornjakov, in: Segodnja, 5.12.1996, S. 3.

⁹⁵ Béla Greskovits: The political economy of protest and patience, Budapest 1998, S. 75-91.

dazu, von der Betriebsleitung Schutz vor einer allgemeinen Situationsverschlechterung zu erwarten und gleichzeitig durch individuelle Kontakte Vergünstigungen für die eigene Person zu erhalten. Das "entfremdete Kollektiv" erwartet so in der post-sozialistischen Krise eine arbeitnehmerfreundliche und damit reformfeindliche Haltung der Betriebsleitung und versucht gleichzeitig durch private Reaktionen im Sinne von Greskovits, die eigene Situation zu verbessern.⁹⁶

Den russischen Bergarbeitern ist es gelungen, diese protesthemmenden Faktoren durch ihre Geschlossenheit und mit Hilfe der (indirekten) Unterstützung weiterer relevanter Akteure weitgehend zu überwinden. Im russischen (und auch im osteuropäischen) Kontext gehören sie deshalb zu den politisch aktivsten gesellschaftlichen Gruppen. Im internationalen Vergleich, wo die protesthemmenden Faktoren in dieser Form nicht wirken, erscheinen ihre Proteste nicht unbedingt als außergewöhnlich stark.

Die Bergarbeiterproteste im Kontext – Erfolg

Die Ziele der Bergarbeiter lassen sich in (wirtschafts)politische und wirtschaftliche trennen. Die Ausgangsforderungen aller Streiks waren wirtschaftlicher Natur. Sobald sich die Streiks jedoch ausweiteten, gewannen sie automatisch politischen Charakter, da der Ansprechpartner für die Vertreter der Streikenden nun die zentrale politische Führung war, die die letztendliche Entscheidungskompetenz für die wirtschaftlichen Fragen der Kohleindustrie besaß. Dementsprechend wurde bei den meisten großen Bergarbeiterstreiks auch schnell die Forderung nach dem Rücktritt von Regierung bzw. Präsident laut. Vor allem während der Gorbachev-Periode wurden auch weitere politische Ziele artikuliert, die den Reformprozeß fördern sollten. Als die Weltbank dann 1994/95 ihr Restrukturierungsprogramm vorlegte, entwickelte vor allem Rosugleprof eine konservative Gegenposition. An der daraus resultierenden Diskussion nahmen jedoch nur die Gewerkschaftsführer teil. Ihre Kritik blieb weitgehend unbeachtet und die Umsetzung des Weltbankprogrammes wurde von der russischen Regierung beschlossen.

Die politischen Forderungen der Bergarbeiter sind im post-sowjetischen Rußland weitgehend wirkungslos geblieben. Ein wichtiger Grund hierfür ist sicher, daß sich die Bergarbeiter für politische und auch wirtschaftspolitische Fragen nicht mobilisieren ließen, da sie in ihrer politischen Orientierung gespalten waren. Eine weitere Ursache für die Wirkungslosigkeit politischer Forderungen der Bergarbeiter ist die mangelnde politische Erfahrung und u.U. auch Integrität der Interessenvertreter der Bergarbeiter. Während die aufkommenden Massenproteste der Arbeiter im Zuge der Industriellen Revolution des 19. Jahrhunderts oder in den sich industrialisierenden Ländern des 20. Jahrhunderts in der Regel auf frühe Aktivisten der Bewegung zurückgreifen konnten,⁹⁷ wählten sich die russischen Bergarbeiter oft Mitglieder der Betriebsleitung als Interessenvertreter. Diese ließen sich im politischen

⁹⁶ Sarah Ashwin: Endless patience. Explaining Soviet and post-Soviet social stability, in: *Communist and Post-Communist Studies*, 2/1998, S. 187-198.

⁹⁷ Diese waren vielleicht nicht immer die effektivsten Interessenvertreter, hatten aber zumindest ihre Integrität und ihr Organisationstalent unter Beweis gestellt.

Machtkampf relativ leicht von anderen Akteuren vereinnahmen und verloren auch in vielen Fällen den Kontakt zu den Bergarbeitern und ihren Interessen.⁹⁸

Auf den ersten Blick erfolgreicher waren die Bergarbeiter mit rein wirtschaftlichen Forderungen. Da sie nie ein umfassendes Reformprogramm für die Kohleindustrie entwickelten, beschränkten sich die wirtschaftlichen Forderungen im wesentlichen auf eine Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen. Konkret bedeutete dies letztendlich das Verlangen nach einer stärkeren Subventionierung der Kohleindustrie. Die Regierung hat bei jedem der großen Bergarbeiterstreiks – und manchmal auch schon als Reaktion auf die Androhung eines Generalstreiks – umfangreiche Zahlungsversprechungen gemacht. Die Kohleindustrie ist so – nach der Landwirtschaft – der größte Empfänger von staatlichen Subventionen in Rußland.

Ein großer Teil der "Erfolge" der Bergarbeiterstreiks beruht vielmehr darauf, daß der Staat Subventionen von ruhigen Betrieben zu protestierenden umverteilt. Dies vermittelt den Eindruck, daß Streiks sich lohnen.⁹⁹ Sobald die Zahl der protestierenden Bergarbeiter aber zunimmt, muß die staatliche Umverteilungsstrategie scheitern. Einem Massenprotest, den sie durch den Eindruck der Wirksamkeit von Protesten noch fördert, steht die Regierung dann finanziell hilflos gegenüber. Bereits seit 1989 war es die Strategie der Regierung in solchen Fällen umfassende Zugeständnisse zu machen, die dann anschließend nicht eingehalten wurden. Kurzfristig konnte die Regierung so die Situation entschärfen. Langfristig opferte sie auf diese Weise aber ihre Glaubwürdigkeit. Damit verlor sie – und mit ihr bis zu einem gewissen Grad auch der demokratische Prozeß insgesamt – in den Augen der Bergarbeiter die Legitimation. Der überdurchschnittlich hohe Anteil an Protestwählern und Nichtwählern unter den Bergarbeitern erklärt sich auf diese Weise. Gleichzeitig führte der Glaubwürdigkeitsverlust der Regierung zu einer Radikalisierung der Proteste. Die Bergarbeiter wollten ab 1996 erst Ergebnisse sehen, bevor sie wieder an ihren Arbeitsplatz zurückkehrten. Und um der Regierung den Ernst der Lage zu verdeutlichen griffen sie auch zu immer radikaleren Protestformen.

Die Tatsache, daß sich die wirtschaftliche Lage der Bergarbeiter insgesamt trotzdem durch die Proteste nicht verbessert hat ist auf eine Reihe von Faktoren zurückzuführen. Von zentraler Bedeutung ist hier die Gesamtentwicklung der russischen Volkswirtschaft, die zur Folge hat, daß die erforderlichen Mittel zur Subventionierung der Kohleindustrie im staatlichen Haushalt nicht vorhanden sind. Die Geschichte der Arbeiterbewegungen zeigt, daß diese vor allem in Phasen eines Wirtschaftsaufschwunges erfolgreich waren, wenn sie gewinnen konnten, ohne daß andere etwas verlieren mußten. Die positive Wirtschaftsentwicklung ließ den Arbeitern auch gleichzeitig ihre Forderungen gerechtfertigt und erfolgversprechend erscheinen, so daß sich ihr Mobilisierungspotential erhöhte. Die russische Wirtschaftskrise hat nun genau den entgegengesetzten Effekt.¹⁰⁰

⁹⁸ Rob Ferguson: Will democracy strike back? Workers and politics in the Kuzbass, in: *Europe-Asia Studies*, 3/1998, S. 445-468 (hier: S. 463f.).

⁹⁹ Und für die Streikenden lohnen sich die Proteste in einem derartigen Fall ja auch wirklich.

¹⁰⁰ Rob Ferguson: Will democracy strike back? Workers and politics in the Kuzbass, in: *Europe-Asia Studies*, 3/1998, S. 445-468 (hier: S. 464f.).

In Anbetracht der Unmöglichkeit, die Forderungen der Bergarbeiter aus dem staatlichen Haushalt zu erfüllen, gewinnt die Rolle der Weltbank besondere Bedeutung. Einerseits verspricht sie umfassende Kredite, die z.B. im Jahre 1999 zu einer Verdoppelung der staatlichen Subventionen an die Kohleindustrie führen sollen. Die Forderung der Bergarbeiter nach höheren Subventionen bewirkt also, daß die Regierung auf den Weltbankkredit angewiesen ist. Andererseits ist der Weltbankkredit jedoch an Bedingungen geknüpft, die den Interessen der Bergarbeiter widersprechen. Die Regierung hat nach der Auszahlung des ersten Weltbankkredites 1996 dieses Dilemma gelöst, indem sie Gelder zweckfremd zur Begleichung der Lohnschulden verwendet hat. Die weiteren Verhandlungen mit der Weltbank über einen neuen Kredit für die Kohleindustrie haben jedoch gezeigt, daß sich diese Lösung nicht so einfach wiederholen läßt. Selbst die von der Weltbank im optimalen Fall angebotenen Gelder dürften jedoch kaum ausreichen, die Folgen der Restrukturierung so weit abzuschwächen, daß die Mehrheit der Bergarbeiter eine Verbesserung ihrer Situation wahrnimmt. Es ist vielmehr im Gegenteil davon auszugehen, daß sowohl eine Subventionskürzung in Folge des Ausbleibens des Weltbankkredites als auch die Durchführung des Restrukturierungsprogrammes mit Hilfe der Weltbank für die Mehrheit der Bergarbeiter zu einer Verschlechterung ihrer Lage führen wird. Die Forderung nach einer Ausweitung der Subventionen für die Kohleindustrie scheint unter den gegebenen Umständen nicht realisierbar.¹⁰¹

Die Erfolglosigkeit der Bergarbeiterproteste liegt aber nicht nur darin begründet, daß die Regierung die gestellten Forderungen kaum erfüllen kann. Hinzu kommt, daß die Regierung wenn auch nicht der falsche so doch nicht der einzige Ansprechpartner für die Proteste ist. Die Bergleute sind in vielen Fällen ein Bündnis mit ihren Betriebsleitungen eingegangen, daß im Widerspruch zu ihren Interessen steht. Denn nicht nur Subventionen der Regierung, sondern auch ein erfolgreiches Wirtschaften der Betriebsleitung kann in vielen Fällen dazu beitragen, die wirtschaftliche Situation der Bergarbeiter zu verbessern. Wenn die Betriebsführung aber inkompetent ist oder sogar Einnahmen unterschlägt, müssen die finanziellen Folgen vorrangig von der Belegschaft getragen werden. Auch hier zeigt sich, daß den Bergarbeitern eine kompetente Interessenvertretung fehlt, die in der Lage wäre, die Qualität der Unternehmensführung und die Korrektheit der Geschäftsoperationen ernsthaft zu überprüfen. So gelingt es der Betriebsführung immer wieder, die Regierung zum alleinigen Sündenbock zu stempeln.¹⁰²

Abschließend sollte aber auch bedacht werden, daß Proteste nicht nur dann als erfolgreich betrachtet werden können, wenn die gestellten Forderungen erfüllt werden. Die Bergarbeiterproteste wären auch schon dann bis zu einem gewissen Grad erfolgreich, wenn sie einen noch stärkeren Rückgang der staatlichen Subventionen verhindert hätten. Die Tatsache, daß die

¹⁰¹ Es scheint letztendlich für die russische Kohleindustrie nur die Wahl zwischen einem Schrecken ohne Ende und einem Ende mit Schrecken zu geben. Vor diesem Dilemma stand (und steht) die Kohleindustrie auch in vielen westlichen Industriestaaten. Hier läßt sich der soziale Schrecken jedoch aufgrund der besseren Gesamtwirtschaftslage entschieden stärker abfedern, als dies in Rußland möglich ist.

¹⁰² Diesen Aspekt betont: P. Bizjukov: Upravljenčiskie ošibki kak ugroza gosudarstvennoj bezopasnosti, in: Éko, 9/1997, S. 131-139.

Kohleindustrie immer noch der zweitgrößte Subventionsempfänger in Rußland ist, kann also durchaus eine Folge der Bergarbeiterproteste sein. In diesem Fall hätten die Proteste die Kohleindustrie aber in ein Dilemma geführt, welches nach Siegelbaum darin besteht, daß die Bergarbeiter stark genug waren, eine konsequente Restrukturierung zu verhindern, aber nicht stark genug, die Regierung zur Annahme einer "menschlicheren Lösung" zu zwingen.¹⁰³ Mit anderen Worten würde dies bedeuten, daß die Kohleindustrie aufgrund der Bergarbeiterproteste anstelle eines Endes mit Schrecken einem Schrecken ohne Ende entgegengeht.

¹⁰³ Lewis H. Siegelbaum: Freedom of prices and the price of freedom. The miner's dilemmas in the Soviet Union and its successor states, in: Journal of Communist Studies and Transition Politics, 4/1997, S. 1-27 (hier: S. 21).

Heiko Pleines

The post-Soviet crisis of the Russian coal industry

Bericht des BIOst Nr. 19/1999

Summary

Introductory Remarks

This report deals with the development of the Russian coal industry since the end of the Soviet Union. The coal industry was one of the most important underpinnings of the forced industrialisation under Stalin. Until the end of the planned economic system this branch received special attention and support as a key industrial sector. Now, both the unexpected dwindling of state aid with the collapse of the Soviet Union and the serious post-Soviet economic crisis make restructuring the Russian coal industry an even more difficult task than this is the case in Western economies.

This report starts with a short description of the Russian coal industry's structural crisis, thereby explaining that the indecisive action of the government and the incomplete implementation of a market-oriented program does little to solve the crisis. Instead, the result is rather a worsening of the miner's social situation. The final part of the report examines the miners' protests and their influence on policy making.

Findings

1. Shrinking subsidies suddenly brought the structural crisis of the Russian coal industry to the surface when economic reforms started. The crisis was further aggravated by the general decline of the Russian economy. As a result coal production has fallen by one third since 1992. At present the majority of coal enterprises is operating at loss.
2. First of all because of pressure from the World Bank, whose loans are an essential source for coal subsidies, the Russian government did agree to implement a market-oriented restructuring program. But key aspects of this program have been ignored so far. The reform of the coal industry has up to now mainly focused on changes in the organisational structure and on mass dismissals. Key tasks like the upgrading of production technology and the creation of market structures have been neglected.
3. Due to fiscal problems miners do not even receive their wages in time. Under these circumstances the implementation of a comprehensive social program is clearly unrealistic. Accordingly, the social situation of coal workers has been deteriorating dramatically since the end of the Soviet Union. Once the "workers' elite", they are nowadays at best reaching the country's average living standard.

4. Earlier, stronger and more sensational than workers of any other branch have miners protested against the worsening of their situation. One can identify four stages of their protest: In 1989-91 mass protests were (in general) full of expectation. When radical economic reforms started after the collapse of the Soviet Union, miners took a wait-and-see attitude. Since 1995 coal workers organised mass strikes in response to the government's inability to pay their wages. The inefficiency of their protests induced miners in 1998 to use more radical ways to show their discontent, in particular blocking important transport routes.
5. After 1991 political demands have played a minor role in the miners' protests. This is because the miners are divided in a pro-reform and a conservative wing. The success of their economic demands, which have been at the core of all protests, is difficult to evaluate. On the one hand, the government does not have the financial means necessary to satisfy the miners' demands. On the other hand, only agriculture receives more subsidies than the coal industry. The fact that financial aid from the federal government is dependent on World Bank loans represents a substantial problem for the miners, since these loans are linked to measures contradicting the miners' aims. Moreover, one has to ask whether the federal government alone can be made responsible for the wage arrears. Fraudulent use and embezzlement of federal funds by managers of coal enterprises has reached a considerable dimension. But so far managers have succeeded in putting all the blame on the government and instrumentalizing the miners' protests in order to increase subsidies to their enterprises.